

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ ЭКОНОМИКО-МАТЕМАТИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНО-КООРДИНАЦИОННЫЙ ЦЕНТР ЦЭМИ РАН**



**Н. В. Костыгов**

**РАЗВИТИЕ РЕГИОНА КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ**

**Вологда  
1999**

ББК 65.050

К-72

**Н. В. Костыгов. Развитие региона как объект управления.** — Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН. 1999. — 27с.

В брошюре рассмотрены проблемы социально-экономического развития региона, возможные формы воздействия региональных органов власти на их разрешение. Рассмотрены показатели устойчивого роста применительно к региональным особенностям, факторы регионального развития, на которых базируется стратегия социально-экономического развития региона.

© Н.В. Костыгов. 1999

© Вологодский научно-координационный  
центр ЦЭМИ РАН. 1999

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
1. Сущность социально-экономического развития.....	5
2. Особенности социально-экономического развития Вологодской области.....	8
3. Цели и критерии социально-экономического развития региона....	16
4. Факторы регионального развития в условиях меняющегося мира	22
Заключение.....	25
Список использованной литературы.....	26

## ВВЕДЕНИЕ

Проблема степени и форм государственного регулирования социальных и экономических процессов, протекающих на уровне субъектов Российской Федерации, становится все более и более актуальной. Бесспорно, что в чистом виде совершенно нерегулируемого государством рынка сейчас нет ни в одной стране. Рассматривая область (регион) как сложную социально-экономическую систему, можно предположить, что и управление этой системой можно охарактеризовать как процесс сложный, многоплановый и, вместе с тем, малоизученный.

Важнейшими факторами, заставляющими государство прибегать к корректировке рыночных механизмов, — несоответствие реального рынка его идеальной теоретической модели, наличие национальных, исторических, территориальных и других особенностей. Для России, например, характерен высокий уровень монополизма в экономике, особенно в сфере топливно-энергетического комплекса, большая территориальная удаленность и ряд других моментов, что и определяет необходимость соответствующей государственной экономической политики.

Последняя четверть XX века стала годами широкого внедрения достижений научно-технического прогресса (НТП) в производство и быт. И именно этот факт усиливает роль государства и регионов в повышении эффективности и конкурентоспособности экономики. Одним из факторов, безусловно влияющих на эффективность внедрения достижений НТП, является образование, которое становится в России слабым звеном. Отставание в образовательном процессе создает опасный прецедент скатывания вниз в экономическом развитии, а в перспективе создает предпосылки для отставания в освоении новых технологий и использовании их результатов.

Все в большей мере основополагающей составляющей современной экономической политики, проводимой в странах с различным уровнем развития и декларированной в России [6], становится стратегия устойчивого экономического роста, обеспечивающая сбалансированное развитие экономики, социальной сферы, экологии. Использование теоретических и практических положений стратегии устойчивого экономического роста также весь-

ма актуально для рассмотрения направлений возможной деятельности властей всех уровней в России, в т.ч. и регионального уровня.

Цель работы — изложение теоретических и прикладных аспектов управления социально-экономическим развитием региона в условиях стратегических изменений хозяйствования в начале следующего века. Практическая направленность работы — очертить круг проблем и форм их разрешения со стороны государства на региональном уровне.

## 1. СУЩНОСТЬ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

В экономической литературе, научных работах, публицистических материалах термин "развитие" употребляется очень часто, настолько часто и привычно, что редко дается пояснение, что имеется в виду при его использовании. Привычность восприятия иногда приводит к неадекватному или искаженному пониманию существа рассматриваемых проблем, выдаваемых рекомендаций.

Являются ли тождественными понятия «развитие» и «функционирование» или между ними существуют различия? Есть смысл сразу же пояснить, в чем разница между ними. Это позволит в дальнейшем более четко описывать проблемную ситуацию, однозначно понимать предлагаемые меры и давать оценку (делать прогноз) последствий их реализации.

Толковый словарь русского языка дает следующие определения:

1. Развитие — процесс перехода из одного состояния в другое, более совершенное, переход от старого качественного состояния к новому качественному состоянию, от простого к сложному, от низшего к высшему.

2. Развитие — степень сознательности, нравственности, культуры.

Термин "функционирование" является менее часто употребляемым, и в большинстве словарей даже нет его определения: это существительное образовано от глагола "функционировать", т.е. действовать, быть в действнн. работать.

Принципиальное отличие «развития» от «функционирования» исходя из приведенных определений в том, что первое подразумевает некую динамику, прогрессивную направленность, второе же определение выделяет в ка-

честве ключевых моментов воспроизведение функций, т.е. здесь есть элемент статики.

В жизни оба процесса тесно взаимосвязаны и могут периодически менять друг друга. Если при функционировании экономической или социальной системы начинают проявляться какие-то новые качества, то мы вправе использовать термин "развитие". Есть ли четкая временная или иная точка отсчета, когда мы можем говорить, что сегодня — это еще функционирование, а завтра — уже развитие? Ответ на этот вопрос скорее всего отрицательный: объективных критериев, разделяющих процессы, нет. Рассматривая проблемы управления социально-экономическими процессами в регионе, мы будем использовать оба термина, «функционирование» в данном случае является той основой, той точкой отсчета, с которой мы предполагаем начать движение.

*Характеристики и динамизм процессов в экономике и социальной сфере* по объективным причинам имеют существенные различия. В социальной сфере процесс развития более обусловлен психологическими факторами, личностными характеристиками людей, нежели количественными факторами среды. Социальное развитие — процесс в большей мере эволюционный, он теснее связан с нашими знаниями, образованием, культурой, здесь сложнее заметить переход системы из одного состояния в другое. Хотя и есть некоторые факторы, характеризующие формальные изменения, которые происходят (или должны произойти в перспективе), если на них воздействовать. Например, если увеличить время обучения, то можно предполагать, что человек будет более грамотным, т.е. длительность учебы формально свидетельствует о развитии индивида и общества.

Назовем еще некоторые характеристики развития. В экономике под ним подразумевается любое прогрессивное изменение. Это изменение может быть количественным, тогда говорят об экономическом росте. Оно может быть качественным, тогда говорят о структурных изменениях или об изменении содержания развития, или о приобретении экономической системой новых характеристик.

В макроэкономике экономические характеристики рассматриваются вместе с социальными параметрами развития. Социальные характеристики

давно уже стали полноправными показателями, оценивающими степень развития любого региона, более того, социальное развитие является либо тормозом, либо ускорителем развития экономического. Социальные структуры играют роль регулятора в развитии экономики, при этом сами они также меняются в зависимости от уровня развития и процессов, происходящих в экономике [8]. Главный канал влияния социальной структуры на экономику — поведение социальных групп в системе экономических отношений. Динамика социальных структур определяет направленность социального развития, а совершенство развития экономики — уровень социально-экономического развития региона и общества в целом.

Развитие всегда имеет направленность, определяемую целью или системой целей. Если эта направленность положительная, то говорят о прогрессе, если отрицательная, то о деградации. Карлоф определяет развитие как изменения от более простого к более сложному [4]. Способность решать вопросы развития — главная характеристика современного менеджмента. Концепция делового развития стала отличительной чертой наступательной стратегии, разрабатываемой для расширения бизнеса, а не для сохранения в неизменном виде его ресурсов. Ориентация на максимальную эффективность сменилась ориентацией на эффективность развития.

Развитие региона — процесс многомерный и многоаспектный. Это, в свою очередь, определяет особенности управления изменениями в территориальных системах, вносит свою специфику в систему и организацию управления в отличие от управления предприятиями.

Особенности развития государств, анализ факторов, играющих решающую роль в этих процессах, в экономической теории проанализирован достаточно глубоко, спектр затронутых проблем развития, механизмов управления им широк. Особенно много работ посвящено проблемам развития экономики и общества с 30-х годов нашего столетия, т.е. с периода, когда капиталистическое общество столкнулось с серьезнейшими проблемами в своем развитии.

Российская и советская школа экономистов также работала над проблемами управления социально-экономическим развитием. В работах советских экономистов (В.П.Милютин, В.В. Новожилов и др.) выполнен глубокий

анализ отрицательных последствий жесткого планового государственного регулирования.

Как показал зарубежный, а теперь и отечественный опыт, только рыночные механизмы без вмешательства государства не могут обеспечить протекание социально-экономических процессов в русле развития. Степень и необходимость государственного вмешательства как регулятора социально-экономических процессов в основном распространяется на те сферы, которые для бизнеса не представляют интереса или же те, где без единого координатора процесса достижение результатов серьезно осложнено или невозможно. Изыскание ресурсов, их распределение между потребителями с целью достижения общественного блага становится заботой государства. Для эффективного развития и сглаживания различных отклонений в экономике государство обязано регулировать антимонопольное и антикризисное развитие бизнеса.

Развитие региона обычно рассматривается с точки зрения уровня реализации совокупности различных социальных и экономических целей. Задача органов управления – уменьшить противоречия и отрегулировать направленность векторов интересов участников процесса, перевести процесс из состояния функционирования в состояние развития.

## **2. ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Особенности развития Вологодской области имеют исторические корни, в них отражена специфика географического положения, существовавшей ранее структуры экономики, уклада жизни и культуры северного края.

Чтобы лучше понять, что представляет собой Вологодская область как субъект Российской Федерации, обратимся к статистике. Заметим, что в данном разделе мы основываемся на традиционно существующей системе критериев и показателей.

Особенности этапа социально-экономических реформ в России для Вологодской области за годы реформ проявились в том, что значимость региона в России по промышленному потенциалу выросла (табл. 1). Область различима на уровне России по прокату черных металлов (пятая часть), мине-



ральным удобрениям (десятая часть), продукции лесного комплекса, производству подшипников (каждый пятый российский подшипник). В последние годы ряд предприятий области отмечаются экспертами не только как крупнейшие производители, но и как предприятия, работающие стабильно, эффективно и производящие продукцию высокого качества. К таким предприятиям относятся ОАО "Северсталь", ЗАО "ВПЗ", Вологодский молочный комбинат, Вологодский ЛВЗ "Вагрон", Устюженский пищекомбинат "Молога".

Таблица 1

**Доля Вологодской области в России  
по основным социально-экономическим показателям (в процентах)**

Показатель	1990 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.
Объем промышленной продукции	1.0	1.8	1.5	1.6	1.7
Готовый прокат черных металлов	16.1	17.2	19.1	20.0	21.6
Чугун	16.0	16.8	19.1	19.0	
Сталь	13.4	15.8	18.0	18.4	
Минеральные удобрения	7.4	9.8	10.2	10.7	13.3
Вывозка древесины	4.0	5.3	4.8	5.7	7.0
Пиломатериалы	2.9	2.2	2.2	2.9	3.3
Бумага	1.5	1.5	1.2	1.5	1.5
Мясо (вкл. субпродукты I кат.)	1.1	1.5	1.5	1.5	1.8
Масло животное	1.8	1.1	1.2	1.5	1.9
Производство основных продуктов животноводства всеми категориями хозяйств:					
мяса (в убойной массе)	1.1	1.2	1.2	1.1	1.2
молока	1.4	1.3	1.3	1.4	1.4
Перевозка грузов предприятиями транспорта	1.1	1.0	0.9	1.0	0.9
Инвестиции в основной капитал	0.5	1.0	0.8	0.8	0.9
Ввод в действие жилых домов за счет всех источников финансирования	1.1	1.0	1.0	0.8	0.9
Объем экспорта		2.0	1.7	1.8	2.1
Розничный товарооборот	0.8	0.9	0.8	0.7	0.6
Объем платных услуг населению	0.7	0.9	0.8	0.8	0.7

Финансовое положение области относительно стабильное, доля трансфертов из федерального бюджета невелика. Бюджет области формируется в

основном из налоговых поступлений (более 90% доходов бюджета), основные источники доходов бюджета представлены в таблице 2.

Таблица 2

**Налоги и сборы, поступающие в бюджетную систему (в процентах)**

Показатель	1990 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.
Всего	100	100	100	100	100
из них поступающие:					
— в территориальный бюджет	64,0	66,3	73,7	79,2	81,5
— в федеральный бюджет	36,0	33,7	26,3	20,8	18,5
Доля в общем объеме доходов соответствующего бюджета:					
Налогов на прибыль	47,9	44,3	26,7	34,6	36,2
в том числе поступает:					
— в территориальный бюджет	90,3	29,6	18,0	23,7	24,0
— в федеральный бюджет	17,6	14,7	8,7	10,9	12,2
Подоходного налога с физических лиц	12,5	13,6	19,5	20,8	19,4
в том числе поступает:					
— в территориальный бюджет	12,5	12,3	18,0	20,5	19,4
— в федеральный бюджет	—	1,3	1,5	0,3	—
Налогов на добавленную стоимость	16,4	18,8	22,5	12,3	12,1
в том числе поступает:					
— в территориальный бюджет	3,9	4,8	9,6	5,9	9,1
— в федеральный бюджет	12,5	14,0	12,9	6,4	3,0

Доля средств, собранных на территории области и остающихся в регионе, постоянно возрастает. Это положительные изменения. Отрицательный же момент — то, что из 26 районных бюджетов 25 — дотационные. Экономическая база формирования собственных доходных источников в сельских районах недостаточна. Местное самоуправление зависит от финансовых дотаций области для исполнения своих бюджетов.

Объем валового регионального продукта (ВРП) в последние годы имеет тенденцию к снижению, изменилась структура ВРП. Доля производства товаров уменьшилась, а доля услуг выросла, что связано с опережающим ростом цен и тарифов на платные услуги. Среди нерыночных услуг снизились доли услуг здравоохранения и управления.

Данные таблицы 3, в которой отражено состояние социально-экономического развития области, показывают, что за годы реформ практически по всем основным социально-экономическим показателям в области произошло снижение, но уровень снижения все же ниже среднероссийского. Особую тревогу вызывает постоянный спад инвестиций в основной капитал, так как этот показатель определяет потенциал будущих периодов.

Таблица 3

**Индексы основных социально-экономических показателей**  
(в процентах к предыдущему году)

Показатель	Годы							
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Продукция промышленности	94	94	88	82	105	98	100,2	99,3
Производство потребительских товаров	98	86	89	81	81	84	92	103
Продукция сельского хозяйства	97	92	90	98	106	87	101	90
Инвестиции в основной капитал	104	63	85	59	109	67	87	101
Ввод в действие общей площади жилых домов	94	76	97	93	94	83	73	105
Грузооборот автомобильного транспорта общего пользования	106	74	66	77	123	66	84	85
Пассажиروоборот автомобильного транспорта общего пользования	101	86	104	96	84	78	96	98
Розничный товароборот	91	71	95	99,2	85	87	95	83
Платные услуги населению	86	39	67	75	96	84	95	95
Денежные доходы населения	221	873	1212	400	271	140	119	95
Денежные расходы населения	216	781	1249	405	265	133	113	96
Среднемесячная заработная плата (с учетом индекса цен на потребительские товары и услуги)					88	107	103	94
Среднемесячный размер назначенной пенсии (с учетом индекса цен на потребительские товары и услуги)				113	81	111	113	67

Наиболее стабильные показатели имеют предприятия промышленности. В целом по промышленности в 1997 году индекс физического объема к уровню 1991 года составил 70%, но в электроэнергетике он равнялся 140%, в

черной металлургии — 90%, наибольший спад произошел в индустрии стройматериалов, стекольной и легкой промышленности.

Рыночные отношения с их специфическими регуляторами существенно изменили структуру промышленного производства (табл.4).

Таблица 4

Отраслевая структура промышленного производства (в процентах к итогу)

Показатель	Удельный вес отраслей в общем объеме продукции							
	Годы							
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1997
Промышленность	100	100	100	100	100	100	100	100
в том числе:								
— электроэнергетика	1,1	6,2	6,5	8,3	8,5	11,1	11,2	10,5
— черная металлургия	39,1	56,9	60,0	55,5	58,2	57,9	60,6	57,7
— химическая и нефтехимическая	4,9	7,4	6,6	9,1	8,0	7,5	7,8	12,2
— машиностроение и металлообработка	8,9	5,5	5,3	6,3	6,2	5,9	5,6	4,9
— лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	12,8	9,9	7,3	7,4	7,5	6,6	5,7	5,6
— строительных материалов	2,8	1,5	2,4	2,4	2,1	1,6	1,1	1,0
— легкая	11,8	3,4	2,0	1,7	0,9	0,8	0,7	0,6
— пищевая (без мукомольно-крупяной)	15,1	6,3	7,5	6,6	6,2	6,4	5,5	6,1

Из таблицы видно, что за 8 лет реформ доля легкой промышленности снизилась в 20 раз, пищевой — в 2,5 раза, лесного комплекса — в 2 раза, производства стройматериалов — в 2,8 раза, но резко возросла доля энергетики — в 10 раз, увеличилась доля химической и нефтехимической промышленности, а также черной металлургии. Область стала во многом моноотраслевой, зависящей от успехов и неудач одного производителя — ОАО "Северсталь", работа которого для области исключительно важна: это 25% поступлений в бюджет области, это 75% прибыли, полученной в промышленности, 73% экспорта. Следует отметить и неадекватное увеличение доли электроэнергетики в структуре промышленной продукции, что увеличивает энергоемкость производства и делает наши товары менее конкурентоспособными.

Свертывание объемов производства, закрытие предприятий привели к появлению в 1991 г. безработицы, возросшей с 1585 (1991 г.) до 27933 человек (1997г.), что составило 4,1% трудоспособного населения. Из числа безработных, зарегистрированных в службе занятости, 25% составляют люди в возрасте от 18 до 29 лет. В ряде районов области (Чагодощенский, В-Устюгский) вопросы обеспечения занятости стоят особенно остро. Скрытые формы безработицы усугубляют эту проблему.

За годы реформ существенно изменилась структура доходов и расходов населения. Доля оплаты труда с 1991 по 1998 годы в доходах снизилась с 63,3% до 49,7%, но возросла доля доходов от собственности и предпринимательской деятельности с 18,2 до 34%, уровень потребительских расходов колебался в эти годы от 61 до 70% от суммы доходов. Данные таблицы 5 иллюстрируют рост дифференциации в доходах населения, сохранение низкого уровня жизни пенсионеров и работающих. Каждый пятый житель области живет за «порогом» бедности.

Таблица 5

Основные социально-экономические индикаторы уровня жизни населения

Показатели	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.
Среднемесячная начисленная заработная плата работающих в экономике, тыс. руб.	213	562	896	1049	1187*
Реальная заработная плата, в % к предыдущему году		88,0	102,5	106,2	94,1
Среднедушевые денежные доходы, тыс. руб.	183	499	699	832	789*
Среднемесячный размер пенсий, тыс. руб.	106	257	348	394	430*
Прожиточный минимум в среднем за месяц, тыс.руб.	91	270	365	403	475*
Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума:					
тыс. чел.	260,7	272,0	288,3	258,9	336,6
удельный вес, %	19,2	20,1	21,4	19,3	25,2
Соотношение с прожиточным минимумом, %:					
— среднедушевых денежных доходов	202	185	192	212	168
— среднемесячной зарплаты	210	208	210	222	214
— среднего размера пенсии	99	110	135	143	89
Соотношение доходов 10% наиболее и наименее обеспеченного населения, раз	7,1	8,0	8,3	0,2	7,3

\* рублей

Заработная плата значительно различается по территориальным образованиям области, в промышленности зарплата вдвое выше, чем в сфере образования или у работников культуры и искусства. Такая дифференциация ведет к тому, что разница в уровне жизни по районам области возрастает: есть бедствующие территории — северо-восточные районы, есть территории относительного благополучия — Череповец, Вологда.

За годы реформ в сферах образования, здравоохранения, культуры произошли значительные изменения. Общая тенденция — снижение количества учреждений.

Вместе с тем, в области создано 12 новых образовательных учреждений — лицеев и гимназий, филиалов вузов, открылись новые специальности, по которым раньше кадры готовились за пределами области, кроме того, есть возможность получать дистантное образование.

За рассматриваемый период среднее число учащихся в одной школе с 225 человек возросло до 240, т.е. на 6,7%, при этом нагрузка на учителя снизилась с 13,8 человек до 12,4 человек или на 9,0%. Но, поскольку статистика дает усредненные данные, в жизни это выразилось в том, что в ряде городских школ пришлось укрупнять классы, вводить третью смену, а в сельских школах в отдельных случаях число учеников лишь немногим превышало число учителей.

С 1993 учебного года увеличился прием в местные вузы до уровня восьмидесятых годов, а в 1998 году число обучающихся в четырех ведущих вузах области уже на пять тысяч превышало уровень десятилетней давности и составило 21,3 тыс. студентов. При этом добавилось более десятка новых специальностей. Вместе с тем, спрос на высококвалифицированных, компетентных специалистов привел к сокращению числа средних специальных учебных заведений на две единицы, а численность обучающихся в них уменьшилась за последние пять лет на тысячу человек.

Социальное благополучие и состояние экономики как в зеркале отражаются в статистике здравоохранения.

В 1998 г. в области насчитывалось 142 больничных учреждения, а в 1991 году их было 156; число амбулаторно-поликлинических учреждений в 1991—1998 гг. сократилось на 15 единиц и составило 209 единиц; фельд-

шерско-акушерских пунктов стало на 103 меньше (707 против 810), сократилось число больничных коек до 15,8 тыс. против 19,1 тыс., на 1600 человек сократился штат среднего медицинского персонала, численность врачей осталась прежняя. Обеспеченность врачами на 10000 человек выросла с 32 до 34 человек, а численность среднего медицинского персонала сократилась со 127 до 116 человек. Такое изменение свидетельствует о том, что часть несвойственной среднему медперсоналу работы переходит к врачам либо просто не выполняется.

Возросло число зарегистрированных заболеваний (в 1991 году — 838, 3 тыс., в 1998 году — 991,7 тыс.), наблюдается рост заболеваемости по всем группам болезней. Динамика заболеваемости туберкулезом свидетельствует о негативных изменениях: число заболевших на 100 тыс. человек населения составило 131 чел., а в 1991 году — 110. Число врожденных аномалий возросло втрое, в сто раз — заболеваемость сифилисом, причем он стал регистрироваться как у несовершеннолетних, так и людей пенсионного возраста.

Естественная убыль населения служит обобщающим показателем социального неблагополучия общества. Так, число умерших за последние пять лет на 8—10 тыс. человек превышает число родившихся.

Сложная ситуация по учреждениям культуры. Сократилось число учреждений клубного типа, кинотеатров, но возросло число профессиональных театров, хотя возможности их финансовой самостоятельности существенно снизились, так как число посещений на 1000 человек населения сократилось вдвое.

Произошедшие в регионе социально-экономические преобразования затронули все сферы жизни общества, выявили принципиальные проблемы в построении системы регионального управления, недооценка которых усугубила ряд негативных для населения моментов. Стала очевидной необходимость уточнения и поиска таких целей и критериев эффективности дальнейших преобразований, которые бы позволили ориентировать региональную систему управления на улучшение жизни населения.

### 3. ЦЕЛИ И КРИТЕРИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Одним из главных этапов управления социально-экономическими системами является формулирование целей, а также и задач, которые необходимо решить для их достижения.

Формулирование цели — это часто процесс отыскания компромисса между интересами участников процесса, а поскольку интересы у всех разные, то прийти к всеобщему одобрению или даже однозначному пониманию и толкованию цели очень и очень сложно. Поскольку цель должна способствовать приведению системы в состояние, удовлетворяющее определенные потребности, соответствовать определенным критериям, есть смысл рассмотреть и эти категории.

Теория Маслоу достаточно полно раскрывает и ранжирует потребности людей — индивида и группы. Поскольку мы ставим задачу управлять социальным развитием общества, то, следовательно, беремся решать некоторые проблемы удовлетворения потребностей людей. Что это за потребности? Они очень разные, так как носители их занимают разные ниши в обществе, имеют разное воспитание, образование, привычки. Очевидно, что свести к какому-то одному определению наши цели на уровне региона будет невозможно. Региональные органы власти в этом плане должны решать множество задач.

При проведении анализа мы можем делать определенные допуски, например, отдельно рассматривать развитие экономики и социальных процессов, хотя в жизни нет такого рафинированного их состояния. Они настолько тесно переплетены, настолько их развитие взаимообусловлено, что отдельное их рассмотрение или управление их развитием вне связи друг с другом просто недопустимо. Такие выводы делают практически все специалисты по макроэкономике, социологии, политологии (А. Смит, Д. Рикардо, Дж. Грейсон, К. О'Деял, Й. Шумпетер, Д.М. Кейнс, Р. Лукас и др.). Таким образом, анализ, планирование и управление социально-экономическим развитием объекта — задача многоплановая и очень сложная. Еще больше усложняет эту задачу выбранный объект — административная единица России. Однако находящие все большее признание в современном мире концепции постин-



дустриального общества и устойчивого развития, безусловно, оказывают влияние и на формирование социально-экономической политики государства на региональном уровне.

Экономика развития – одно из новых направлений, интегрирующее экономические и социальные аспекты жизни общества, экономические, политические и институциональные механизмы управления его развитием. Понятие «развитие» на современном этапе понимается не как рост валового национального или внутреннего продукта или дохода на душу населения – эти высокие показатели, как показал мировой опыт, могут сосуществовать с обнищанием широких слоев населения, ростом безработицы, нарастанием неравенства. Сегодня общепризнаны в основном три важнейших компонента устойчивого развития [7]:

- обеспечение основных потребностей (пища, жилище, здоровье и безопасность) для максимально возможного количества людей. Это необходимые, но недостаточные условия для развития;
- самоуважение, удовлетворенность жизнью;
- свобода личности при минимальных внешних ограничениях.

И. Гундаров, анализируя возможности сочетания материальных и духовных ценностей, рынка и государственного регулирования, выдвигает в качестве комплексного индикатора показатель качества жизни [5]. Принимая в качестве главной цели повышение качества жизни населения и учитывая вышеназванные компоненты устойчивого развития, можно сформулировать следующие цели деятельности:

1. Повышение уровня жизни, включающее наряду с ростом доходов увеличение числа рабочих мест, качественное образование, большее внимание культурным и гуманитарным ценностям.
2. Увеличение предложения и большая доступность необходимых для поддержания жизни товаров и услуг, таких, как продовольствие, жилище, охрана здоровья и безопасность.
3. Предоставление личности больших возможностей выбора в экономике и социальной сфере с тем, чтобы ослабить их зависимость от других людей, защитить от страданий и невежества.

Приведенные цели соответствуют и сложившемуся сегодня в России пониманию проблем социально-экономического развития. С одной стороны, они носят общероссийский характер и зависят от осуществляемой федеральной политики, а с другой – могут быть приняты как общие цели концепции региона. К тому же и фактическая ответственность за их реализацию все в большей мере переносится с федерального на региональный уровень.

Для определения эффективности социально-экономического роста учеными-экономистами предложены характеристики роста, т.е. показатели, позволяющие отслеживать социально-экономические тенденции. С. Кузнец выделяет шесть таких характеристик [7]:

1. Темпы роста подушевого дохода населения. В развитых странах последние 200 лет средние темпы роста подушевого дохода составляли 2% в год при росте населения 1% в год. Это обеспечивало удвоение подушевых доходов населения каждые 35 лет.

2. Темпы роста производительности факторов производства и особенно производительности труда. Основная часть прироста валового национального продукта на душу населения достигнута в развитых странах за счет технического прогресса.

3. Темпы структурной трансформации экономики. Она включает в себя перемещение рабочей силы из сельского хозяйства в промышленность, а в последние годы – из индустрии в сферу услуг и рыночной инфраструктуры.

4. Темпы социальной, политической и идеологической трансформации. Эта характеристика рассматривается в нескольких разрезах:

- рационализм поведения и управления, означающий, что экономическая стратегия и тактика как государства, так и индивидуума основывается на знаниях и точных фактах;
- создание и развитие системы мер рациональной экономической политики, основой которой является экономическое планирование, представляемое как сознательные действия государства, направленные на координацию экономических решений долговременного характера, прямое и косвенное воздействие, а иногда и контроль государства за изменением основных экономических переменных (доход, потребление, занятость, инвестиции и т.д.);

- обеспечение более равного социального и правового статуса, доходов и уровня жизни для различных слоев общества,
- институциональные перемены и изменение сознания.

5. Распространение результатов экономического роста. Данная характеристика показывает, насколько широко вовлечено в процесс преобразований и роста население, не являются ли реформы делом и интересом узкого круга.

6. Масштабы экономического роста – способность находить за пределами своей территории рынки сбыта, источники сырья и дешевой рабочей силы.

Приведенные характеристики устойчивого экономического роста, хотя и относятся к социально-экономической деятельности страны, но позволяют, используя их и особенности региона, формировать концепцию социально-экономического развития региона.

Важнейшими составляющими качества жизни признаются:

- здоровье и продолжительность жизни населения;
- удовлетворенность условиями жизни;
- состояние духовного здоровья.

Эти составляющие качества жизни И. Гундаровым группируются в три блока [5].

I. *Здоровье и продолжительность жизни населения* Этот блок отражает состояние жизни человека. Интегральным показателем, характеризующий среду и условия проживания, является средняя продолжительность жизни. Вместе с тем, это и наиболее медленно изменяющийся и зависящий от многих причин показатель. Поэтому его целесообразно уточнить такими показателями, как уровень рождаемости и уровень смертности.

II. *Удовлетворенность условиями жизни.* Этот блок отражает материальные условия жизни населения (возможность приобретения товаров и услуг, жилье). В качестве основных показателей мы предлагаем:

- Соотношение среднемесячного дохода и прожиточного минимума, рассчитанного по территориальным образованиям области. Показатель характеризует возможность потребления населением товаров и услуг.

- Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума. Показатель характеризует дифференциацию доходов населения.
- Обеспеченность жильем. Уровень обеспеченности жильем предлагается характеризовать двумя показателями – количеством кв.м общей площади на 1 жителя и вводом кв.м общей площади на 1 жителя. Первый показатель – интегральный, но изменяемый достаточно медленно, второй позволяет отслеживать тенденции в обеспеченности жильем.
- Удовлетворенность условиями существования. Интегральный показатель, учитывающий совокупность оценки населением условий проживания на территории. Этот показатель определяется при помощи социологических опросов населения.

III. *Состояние духовного здоровья.* Характеризует динамику духовного неблагополучия. Основные показатели:

- уровень аномальных явлений: убийства, самоубийства, алкогольные психозы, наркомания, брошенные дети;
- уровень безработицы.

Указанные выше показатели определяют достижение общих стратегических целей социально-экономического развития области и характеризуют эффективность государственного управления на уровне администрации региона. Дополним систему показателей этого уровня показателями устойчивого роста.

Второй блок показателей предлагается дополнить показателем, характеризующим рост подушевого дохода населения, а именно – величиной среднемесячной заработной платы в неизменных ценах (с учетом инфляции). Выбор такого показателя определяется, с одной стороны, отсутствием достоверной информации о доходах, а с другой – основной частью заработной платы в сегодняшних доходах населения.

Добавляется еще один блок показателей, характеризующих изменения в экономике области. К показателям этого блока предлагается отнести:

- Прирост ВРП (ВВП) в неизменных ценах на душу населения. Хотя этот показатель и имеет ряд вполне обоснованных недостатков, вместе с тем он характеризует рост производительности факторов производства в области.

- Распределение рабочей силы по отраслям экономики. Показатель характеризует структурную трансформацию экономики региона, перемещение рабочей силы из производства в сферу рыночной инфраструктуры. Данный показатель может не планироваться, а служить индикатором происходящих сдвигов в структуре экономики области.

К показателям, характеризующим распространение результатов экономического роста, мы считаем возможным отнести:

- удельный вес работающих, чья заработная плата не обеспечивает прожиточного минимума семье из 3-х человек;
- уровень дифференциации доходов населения.

Предложенные критерии позволяют оценить эффективность деятельности всей совокупности региональных властей и административного аппарата и относятся к верхнему для области уровню управления. Следующим уровнем показателей нам представляется уровень, характеризующий выполнение поставленных целей — реализацию концепции социально-экономического развития области. Предварительно показателями ее выполнения могли бы быть:

- производство потребительской продукции на душу населения в неизменных ценах;
- увеличение розничного товарооборота;
- обеспеченность амбулаторно-поликлинических посещений;
- структура доходной части бюджета;
- доля бюджета, расходуемого на дотации услуг ЖКХ;
- доля строительства жилья за счет средств населения.

При дальнейшем рассмотрении проблем, в частности при разработке концепции развития области, состав показателей может существенно уточниться и дополниться.

#### 4. ФАКТОРЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В УСЛОВИЯХ МЕНЯЮЩЕГОСЯ МИРА

«Фактор» в переводе с латинского (*factor*) означает движущую силу, причину какого-либо процесса, явления; существенное обстоятельство какого-либо процесса.

Если рассматривать регион как сложную социально-экономическую систему, можно выделить одно важное качество для исследователя — это управляемость процессами изменений, т.е. функционированием и развитием. В этом случае допустимо изучать регион как обычное производство. Факторы производства по самой общей схеме можно разделить на "землю", "труд", "капитал" и "организацию". Такой подход к анализу факторов производства определил А.Маршалл в "Принципах экономической науки". Составляющими производства являются естественные факторы (земля), которые природа бесплатно предоставляет человеку, экономическая работа человека (труд), накопленный запас средств для производства материальных благ (капитал), при этом значительную часть капитала составляют знания. В силу большой значимости «организацию» выделили в особый фактор.

Капитал и организация являются результатом работы человека, осуществляемой с помощью природы и управляемой его способностью предвидеть будущее и готовностью позаботиться о будущем. При данных свойствах и силах природы и человека рост богатства, знаний и организации проистекает из них как следствие из причины. Но, с другой стороны, человек сам в значительной степени создается окружающей средой, в которой большую роль играет природа; следовательно, с любой точки зрения человек является центром как проблемы производства, так и проблемы потребления, а также вытекающей отсюда проблемы отношений, т.е. распределения и обмена.

Мы уже отмечали, что любой регион — сложная, не замкнутая в себе система. Поэтому и факторы развития региона надо изучать и оценивать как для системы открытой, взаимодействующей с другими, являющейся подсистемой других более сложных систем. Взаимодействие и взаимообусловленность внешних факторов может как ускорить развитие региона, так и замедлить либо вообще прервать его и даже привести к деградации. Таким образом, выделяя регион как объект исследования и управления, следует обозна-

чить внутренние и внешние факторы, которые определяют уровень и направленность социально-экономических изменений. С учетом того, что регион не есть производство, а более сложная система, изменится и перечень факторов, которые можно выделить в семь областей [3]. Этими областями являются экономика, рынок, технология, конкуренция, международное положение, политика и социальное поведение. Каждая из областей, в свою очередь, может иметь дробление в зависимости от выбранной классификации или реализуемых целей, а также этапа развития общества или региона. Значимость и вес каждого фактора на различных временных участках будут иметь различные значения, при этом их гармоничное сочетание дает мультипликативный эффект, а дисгармония может привести к кризису, взорвать систему.

Для органов власти и управления в регионе с учетом того факта, что они являются структурами регулирования не всех вопросов, а лишь отдельных, профильных, т.е. имеющих свой спектр воздействия, становится особенно важным факт разделения каждого фактора (области) на более мелкие для постоянной диагностики и оценки. Рассмотрим их отдельно.

Так, экономические факторы могут быть подразделены на показатели оценки развития подсистемы региона, например, предприятий, имеющие ограниченное применение на уровне региона (рентабельность продукции, производства, производительность труда), но есть ряд макроэкономических показателей, которые меньше используются на уровне подсистем, но необходимы для оценки развития региона (инфляция, дефляторы, уровень занятости и др.). Есть показатели и универсальные — прибыль, сумма уплаченных или собранных налогов.

Технологические факторы определяют интегрированность региона в научно-технический прогресс, его продвинутость и адаптивные возможности адекватно реагировать на изменение внешней среды. Структурные изменения в сфере производства, перемещение вновь создаваемой стоимости в сферу нематериального производства, существенно изменяют критерии оценки. На первые роли выдвигаются такие факторы, как квалификация людей, развитие рыночной инфраструктуры, управленческие технологии [2]. Для органов власти важным становится освоение современных информационных

технологий, так как и исходным материалом, и продукцией их деятельности является информация.

Существенную роль играют для региона политика и социальное поведение людей.

Остальные факторы для органов власти региона являются как бы контурными и в аналитической, планово-прогнозной деятельности чаще всего просто учитываются, имеются в виду, но это вовсе не означает, что их значимость меньше других факторов. Так в 1998 году, например, для Вологодской области международные факторы конкуренции стали одними из приоритетных в силу проводимой политики США по антидемпинговым мерам на рынке черных металлов, так как ОАО "Северсталь" является бюджетообразующим предприятием области.

В других научных исследованиях [8] выявлены три основных фактора экономического роста, действующие в любом обществе, независимо от его устройства.

Во-первых, это накопление капитала, сбережение и инвестиции текущего дохода с целью увеличения будущих доходов. Рассматриваются как прямые инвестиции в производство (основные средства и оборотный капитал), так и вложения в социальную и экономическую инфраструктуру (дороги, энергетика, коммунальное хозяйство и т.д.). Среди вложений в инфраструктуру необходимо отметить инвестиции в человеческий капитал, повышающие его качество и дающие обычно более высокий производственный эффект, чем простое увеличение числа занятых.

Во-вторых, фактором экономического развития является рост населения и следующее за ним увеличение численности рабочей силы. Имеется в виду, что чем больше рабочих рук, тем больше производственные возможности и тем шире внутренний рынок. Однако существуют и другие мнения — быстрый рост сопровождается значительным избытком рабочей силы, воспроизводством значительной безработицы и низкого уровня жизни. Эффект от роста населения зависит от способности экономической системы создать рабочие места для новых работников, что определяется возможностями ранее рассмотренного фактора устойчивого роста. Для условий России и Вологодской области, в частности, не наблюдается всплеска роста населения, ро-



ждаемость соответствует показателям европейских стран, более высокая смертность и особенно детская смертность. В существующей ситуации фактор роста населения является положительным для экономического развития.

Третьим, основополагающим фактором экономического роста, который многие экономисты считают наиболее важным, признается технический прогресс. Наиболее эффективным в современных условиях является капитал- и трудосберегающий технический прогресс. Эффективность экономики все в большей мере сдвигается в сторону наукоемкой, технически сложной продукции [2]. Развитие этих процессов привело к наибольшей эффективности производства новых знаний, «ноу-хау». Вместе с тем, производство новых знаний требует значительных и длительных затрат как в материальную часть (оборудование, технологии), так и в повышение уровня трудового потенциала (образование, специальная подготовка).

Расширение сферы производства новых знаний может происходить только в подготовленной к этим процессам инфраструктуре, а стратегия развития региона во многом определяется его способностью воспринимать, а в дальнейшем и производить новые знания.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Современное развитие общества изменило его ценностные ориентиры. Становятся необходимыми и соответствующие изменения в целях и критериях эффективности государственного управления. Результаты российских социально-экономических преобразований последнего десятилетия наглядно подтвердили необходимость таких изменений. Все большее признание в качестве основных целей государственной политики отдается качеству жизни населения, а в качестве критериев эффективности — характеристикам устойчивого роста.

Указанные цели и критерии носят общенациональный характер. Вместе с тем, учитывая роль и значение регионов в обеспечении уровня жизни населения, общие цели и критерии могут являться основой для формирования стратегии регионального развития. С другой стороны, стратегия развития региона базируется на региональных факторах и особенностях. Для формирования региональной концепции развития необходим детальный анализ

природных, экономических, демографических и других факторов региона. Сформулированная же концепция социально-экономического развития позволит как конкретизировать показатели эффективности развития региона, так и дополнить их исходя из региональных особенностей и приоритетов.

Следующим этапом реформирования становится приведение в соответствие выбранным целям и критериям системы государственного управления развитием региона, которая и должна обеспечить достижение поставленных целей и принятых показателей и одновременно — дальнейшее развитие региональной социально-экономической системы.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Акофф Р. Искусство решения проблем: Пер. с англ. — М.: Мир, 1982. — 224с.
2. Гапоненко А.Л. Управление экономическим развитием. — М., 1997. — 73с.
3. Государственная служба. Административно-правовой процесс. Зарубежный опыт: Реферативный бюллетень №4 (24) 98. — М.: Издательство РАГС, 1998.
4. Государственное и муниципальное управление: Справочник. — М.: Издательство «Магистр». 1997. — 496с.
5. Гундаров И.А. Парадоксы российских реформ. Уроки исторического идеализма (в графиках и таблицах). — М.: «УРСС», 1997. — 158с.
6. Программа развития реформ и стабилизации российской экономики. Утверждена Правительством Российской Федерации 6 августа 1993 года //Российская газета. — 1993. — 16 авг.
7. Тодаро Микаэль П. Экономическое развитие: Учебник / Перевод с англ. под ред. С.М. Яковлева, Л.З. Зевина. — М.: Экономический факультет МГУ: ЮНИТИ, 1997. — 666с.
8. Экономическая социология и перестройка / Общ. ред. Т.И. Заславской и Р.В. Рывкиной. — М.: «Прогресс», 1989. — 232с.

**Костыгов Николай Владимирович**

**Развитие региона как объект управления**  
Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 1999

Корректор Воронина Л.Н.

Оригинал-макет  
Табунова Т.А.

---

Подписано в печать 24. 12. 99.  
Заказ № 28 Тираж 150 экз.  
Множительное бюро Вологодского НКЦ ЦЭМИ РАН  
160014. г. Вологда, ул. Горького, 56-а. тел. 24-42-16  
Лицензия №040925 от 25 ноября 1998 г.

---