

5. Совершенствование экономических механизмов государственного управления рациональным природопользованием: сборник научных трудов / Отв. ред. д. э. н., проф. А. Г. Шеломенцев. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2009. 112 с.

6. Беляев В. Н., Мыслякова Ю. Г., Крючкова А. В. Оценка эффективности освоения северных малоизученных территорий: месторождение «Новогоднее-Монто» / Под ред.

д. э. н. Е. Л. Андреевой. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2010. 100 с.

УДК 334.722(1-21)

ключевые слова: предпринимательство, организация предпринимательской деятельности, узкоспециализированная территория, моногорода, предпринимательская активность, социально-экономическое развитие территорий

ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО ОТВЕТСТВЕННОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ¹

Ю. Г. Мыслякова, С. Б. Бронштейн

В статье рассмотрена такая особенность становления региональной социально ориентированной институциональной политики, как требование повышенного внимания к социальным инновациям, к масштабам, источникам и результативности социального инвестирования, исследуется институт информационного обслуживания. Особо подчеркнута важность взаимодействия центра и субъектов Федерации при формировании региональной политики.

При институциональной интерпретации региональной политики следует исходить из трехуровневой системы ее пространственной организации: речь идет о федеральном, региональном и муниципальном уровнях, на которых должны совершенствоваться функционирующие и слагаться новые институты, призванные определять и осуществлять политику социальной ответственности во всех сферах жизнедеятельности человека. Во времени институциональная среда должна складываться для решения долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных задач. Полагаем, что нельзя согласиться с утверждением о том, «...что планировать правительственные меры на долгосрочную перспективу довольно проблематично, так как на коротких интервалах события экономической жизни обесценивают предпринимаемые усилия» [9, с. 317]. При подобном подходе заниматься долгосрочным индикативным планиро-

ванием и прогнозированием на местах вообще не имеет смысла.

Относительно формы и содержания институциональной политики следует отметить следующее.

Важнейшей характеристикой региональной институциональной политики должна стать гибкость, многообразие государственных и общественных институтов и взаимообусловленность формальных и неформальных институтов. «В России ... судебная и финансовая системы, сфера деловых услуг, включая юридические и консалтинговые, гибкие формы занятости и т. д., если и существуют, то в зачаточном состоянии. Более того, в последние 10 лет основные институциональные реформы, которые оказались более или менее успешными, были связаны с созданием институциональных форм, необходимых для догоняющего развития, замены плановых институтов рыночными или просто для осуществления макроэкономической стабилизации...» [10, с. 6]. К процитированному добавим, что сложившаяся на федеральном уровне государственная институциональная система, во-первых, практически игнорирует принцип социальной ответственности, во-вторых, не учитывает региональную специфику и, в-третьих, имеющая место в системе невосприимчивость к технологическим инновациям в полной мере относится к инновациям социальным. Более того, в декларируемой Правительством РФ политике перехода на инновационную модель развития экономики крайне недостаточное внимание уделяется инновационным подходам к решению регио-

¹ Статья подготовлена при поддержке гранта РГНФ № 10-02-00294а «Оценка влияния малого предпринимательства на социально-экономическое развитие узкоспециализированных территорий в условиях кризиса».

нальных социальных проблем. Между тем современный мировой кризис показал, насколько по-разному отразились на социально-экономическом состоянии регионов и локальных территорий (прежде всего моноотраслевых городов) такие факторы как: падение бюджетных доходов в результате снижения цен на нефть и сокращения спроса на продукцию металлургической промышленности на мировых рынках; неконкурентоспособность автопрома, масштабы и направленность структурных преобразований градообразующих отраслей и предприятий; предпринимательская активность населения; уровень образования и квалификация кадров, демографическая ситуация и даже обеспеченность населения загородными садово-огородными участками. Только гибкая и социально ориентированная институциональная среда способна содействовать решению подобных проблем.

Особенности становления в регионах социально ориентированной институциональной политики в связи с необходимостью перехода на инновационную модель развития территориальных социально-экономических систем заключаются в следующем.

Во-первых, как в научных исследованиях, так и в практической работе инновационная деятельность ассоциируется обычно с производственно-хозяйственной технологической сферой, с необходимостью активизации внедрения инноваций в так называемый высокотехнологический комплекс. Это действительно одна из актуальнейших задач отечественной экономики. Однако переход территориальных социально-экономических систем на инновационную модель развития требует существенного усиления внимания в субъектах Федерации и муниципальных образованиях к социальным инновациям, к приведению существующих на местах формальных и неформальных норм, правил и традиций в социальной сфере в соответствие с современными требованиями жизни. Социально ориентированная институциональная политика предполагает включение социальных инноваций во все сферы жизнеобеспечения при четком определении функций управляющих структур с учетом использования современных научно обоснованных механизмов и инструментов.

Во-вторых, в переходе регионов на инновационную модель социально ориентированного развития определяющее значение имеют масштабы, источники и результативность социаль-

ного инвестирования. Доминирующим источником социальных инвестиций в современных российских условиях является государственный (федеральный и региональный) бюджет. Вместе с тем инновационные подходы необходимы для привлечения к решению наиболее острых территориальных социальных проблем бизнес-структур. Представляется, что привлечение предпринимательских структур сделает борьбу с очагами социальной напряженности более эффективной [7, с. 15]. Социально ориентированная экономика непременно должна предполагать развитие человеческого потенциала общества [2, с. 42]. Региональные и муниципальные органы управления должны сделать все от них зависящее, чтобы принципы корпоративной социальной ответственности на территориях дислокации промышленных предприятий по мере преодоления кризиса соблюдались в максимальной мере. В первую очередь, должны соблюдаться принципы экономического гуманизма [3, с. 4]. При оценивании результативности социального инвестирования широко используют понятия «качество жизни» и «уровень жизни». Воспользуемся определениями данных понятий, сформулированными в работе [4, с. 8, 13]. Категория «качество жизни» характеризует сущность развитости личности, социальных групп и общества в целом и реализацию их способностей, обусловленных удовлетворением всего комплекса их потребностей и интересов. Категория «уровень жизни» представляет собой денежную оценку ресурсов, направляемых на потребление и сознательную деятельность личности, социальных групп и всего общества. Полагаем, что наиболее широкое поле для инновационной деятельности представляют мероприятия по радикальному повышению качества жизни: в образовании – от дошкольного воспитания до подготовки соответствующих мировому уровню кадров высшей квалификации; в медицине – от переоснащения лечебных учреждений до существенного повышения профессионализма и культуры медицинского обслуживания; в ЖКХ – от способов утилизации бытовых отходов до снижения энергоемкости и т. д.

В-третьих, при становлении в регионах социально ориентированной институциональной политики необходимо учитывать достоинства созданной за годы советской власти социальной институциональной среды. Это относится и к решению жилищной проблемы, и к медико-санитарным частям на предприятиях, и к

молодежным общежитиям, и к системе подготовки рабочих кадров и т. д. При этом нельзя не согласиться с тем, что «...самыми сложными могут оказаться проблемы, связанные с изобретательностью людей, их раскованностью, свободой мышления, заложенной образованием, и с качеством их работы, навыками и компетенциями, которыми они владеют. При этом и изобретательность, и качество работы людей обусловлены институтами, обычаями, которые плохо поддаются изменениям» [10, с. 17]. Иными словами, институциональные преобразования в регионах должны быть сориентированы не на точечную инновационную деятельность, а на массовое вовлечение граждан в творческую деятельность во всех сферах жизнеобеспечения.

В формировании региональной социальной политики большое значение имеет институт социальной стандартизации и аудита, которому у нас не уделяется надлежащего внимания.

В то время как в отечественной базе социальной стандартизации (см. например, национальный стандарт РФ ГОСТ Р 52143-2003 «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг») преимущественное внимание уделено социальному обслуживанию людей, оказавшихся в сложной жизненной ситуации, в Европейской социальной хартии (Страсбург, 03.05.1996) упор делается на социальную защиту индивидуума и семьи, на оказание социальных услуг населению в самом широком спектре жизнеобеспечения. В дореформенный период система социальных стандартов хотя и была весьма действенной, однако ограничивалась узким кругом отмеченных выше количественных параметров. Особенно сложными, требующими научного осмысления являются проблемы оценки качества социальных услуг. «Все социальные услуги оказываются человеком, носят непроизводственный характер, характеризуются сложным или комбинированным технологическим процессом, высокой степенью взаимодействия потребителя и производителя, законностью и массовостью оказания, могут являться основной или дополнительной услугой... В силу неотделимости услуги от ее исполнителя (человека) особенно актуальна проблема качества социальной услуги, которую пытаются обеспечить с помощью системы стандартов» [4, с. 801]. Социальные стандарты должны стать нормативной основой социального аудита, становление которого требует решения следующих задач [5, с. 97-114]:

— разработка и принятие рамочного закона РФ о социальном аудите и социальной стандартизации и соответствующих нормативно-законодательных актов в регионах;

— создание на федеральном уровне при Российской трехсторонней комиссии Совета по аудиторской деятельности, создание аналогичных структур в субъектах Федерации;

— формирование при Общественной палате РФ специальной комиссии по социальной стандартизации и развитию социального аудита в РФ с учетом региональных национально-культурных особенностей;

— создание общероссийского Научно-методического центра социального аудита на базе уже существующего Национального института социального аудита, учрежденного Академией труда и социальных отношений.

Институту сохранения окружающей среды научной общественностью уделяется повышенное внимание с начала 80-х годов прошлого столетия, после решений упоминавшейся выше конференции.

Отметим следующие направления совершенствования данного института в региональном разрезе:

— упорядочение системы контроля за состоянием окружающей среды с использованием обновленных нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в атмосфере, воде, на земной поверхности, уделив особое внимание хозяйственно-питьевому водоснабжению, промышленным и бытовым отходам, выбросам от автотранспорта в крупных городах;

— несмотря на наличие многочисленных методик оценки экономического ущерба, наносимого природной среде промышленным производством и браконьерством, в них (методиках) недостаточно учтена социальная составляющая. Кроме того, размер платы за загрязнение у нас сплошь и рядом занижается; приведение денежной компенсации в соответствие с мировым уровнем является задачей, решение которой связано с повышением ответственности как экономической, так и административной (и даже уголовной) за нарушение законодательства о сохранении окружающей природной среды;

— радикальное повышение на инновационной основе качества оборудования, приборов и реагентов, с помощью которых контролируется качество природной среды, привлечение для этих целей высокотехнологичных предприятий,

размещенных на данной территории. Прежде всего это относится к предприятиям военно-промышленного комплекса;

— уточнение функций контролирующих организаций, концентрация данных о состоянии природной среды в едином информационном блоке, организация систематизированного экологического мониторинга;

— нормативно-правовая регламентация в субъектах Федерации финансирования мероприятий по сохранению окружающей среды с привлечением местных источников капиталовложений (региональных, муниципальных, частных).

При совершенствовании сложившегося за годы реформ института регионального и муниципального контроля и надзора следует исходить из того факта, что на федеральном уровне ведется работа по упорядочению государственного законодательства в данной сфере общественной жизни. Это подтверждается в частности, тем, что в конце 2008 года Федеральным собранием было принято два закона: №293-ФЗ от 26 декабря 2008 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок предпринимательской деятельности»; №294-ФЗ от 26 декабря 2008 года «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Можно отметить следующие положительные моменты нового законодательства:

— регламентация муниципального контроля, исключение дублирования деятельности государственных и муниципальных контролеров;

— запрет на проведение плановых проверок чаще одного раза в три года с введением прозрачного основания для включения проверки в ежегодный план;

— направление в органы прокуратуры планов проверок и согласование с ними внеплановых проверок субъектов малого и среднего предпринимательства;

— признание недействительными проверок, проведенных с грубым нарушением законодательства (приводится перечень таких нарушений).

Вместе с тем «...анализ закона № 294-ФЗ дает основания для двойственной оценки его вклада в устранение избыточных ограничений

для развития предпринимательства: с одной стороны, появление ряда новелл позволяет делать умеренно оптимистические прогнозы, с другой стороны, для документа такого уровня слишком много положений выглядят как полумеры. Несомненно, определяющим является то, насколько заложенные в новом законе принципы будут реализованы в предусмотренных подзаконных актах» [6, с. 86-96].

В связи с рассмотрением института контроля отметим два обстоятельства. Во-первых, лишь некоторые законодательные меры, по выражению Президента Д. А. Медведева, позволят в какой-то мере прекратить «кошмарить бизнес». Во-вторых, действенность института контроля во многом зависит от неформальных правил. Вспомним, насколько эффективным контролирующим органом был Комитет партийного контроля при ЦК КПСС. Возможно, правящей партии следует вспомнить этот опыт хотя бы с точки зрения результативности выполнения партийных решений, внутривнутрипартийной этики и дисциплины.

Хотя институт информационного обслуживания в последние годы в России в целом развивается, отметим следующую особенность: по мере снижения административного уровня управления темпы развития информационного сектора, включающего средства связи, телекоммуникационные системы, компьютеризацию и пр. заметно снижаются.

Наиболее интенсивно этот сектор развивается в федеральных столицах — Москве и Санкт-Петербурге, затем следуют города-миллионники и столицы субъектов Федерации, в зависимости от масштабов и отраслей специализации информационная сфера получает развитие в крупных промышленных центрах, наконец, наиболее слабо информационное обслуживание развито в муниципальных образованиях агропромышленной специализации.

При совершенствовании института информационного обслуживания населения следует учитывать, что «информационный подход в теории организации позволяет обратить пристальное внимание на изменение ее структуры, функций и задач при вторжении компьютерно-вычислительных систем, преобразующих роль административного аппарата, мотивы поведения, стиль управления, проводя многие решения и процедуры в автоматическом режиме, повышая степень автономности организации и одновременно размывая ее границы, так как обладание одинаковым информационными

возможностями неуклонно ведет к усреднению роли отдельных индивидов, групп и организаций в целом» [9, с. 800]. В этой связи особое значение приобретает, с одной стороны, наукоемкость института информационного обслуживания, использование научной методологии, наработанной как отечественной, так и мировой наукой в данной области знаний, и с другой — систематическое ознакомление широких кругов общественности с ходом и результатами принимаемых региональной и муниципальной властью решений, используя такие инструменты гражданского общества как общественные слушания, обсуждение наиболее актуальных проблем в общественных палатах, организация гражданского контроля, общественной экспертизы и др. Все более весомое значение приобретает интернет. Наконец, совершенствование института информации связано с широким обменом опытом и знаниями между властными структурами субъектов Федерации и органами местного самоуправления, а также между институтами гражданского общества хотя бы в пределах федеральных округов. Использование накопленного на местах так называемого тезауруса (под которым подразумевается сумма осмысленного опыта и знаний) может послужить действенным средством повышения качества информационного обслуживания населения.

Важным представляется рассмотрение вопросов формирования социально ориентированной политики при совершенствовании института стратегического социально-экономического планирования и прогнозирования.

Региональное стратегическое планирование и прогнозирование должно быть направлено на повышение качества и уровня жизни населения с учетом передовых мировых стандартов жизнеобеспечения. Для этого необходимо решить следующие задачи:

- создать адекватную институциональную среду;
- формировать стратегии регионального развития на инновационной основе;
- определить приоритеты в социальном и экономическом развитии территории;
- подвергнуть научному анализу факторы, определяющие возможности достижения намеченных целей;
- определить реальные сроки достижения предварительно разработанных социальных стандартов.

Институциональным фундаментом социально ориентированной политики являются ус-

тановки федерального Центра. Так, «...региональные программы представляют собой комплекс мероприятий, инициируемых, разрабатываемых, утверждаемых и осуществляемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации на долгосрочный период в соответствии с типовым макетом программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации ... и обеспечивающих эффективное решение задач в области социально-экономического развития субъектов Российской Федерации» [8]. Вместе с тем совершенствование института стратегического планирования и прогнозирования в регионах связано, с одной стороны, с формализацией научного сопровождения, содержания, последовательности и оценивания результативности стратегических разработок, и с другой — с формированием системы неформальных партнерских отношений между властью, бизнесом и гражданским обществом с целью согласования интересов при определении перспектив социально ориентированного развития каждой локальной территории и субъекта Федерации.

Формирование стратегии регионального развития на инновационной основе предполагает прежде всего проведение предшествующего разработке перспективных материалов комплекса научных исследований по глубокому осмыслению социально-экономического потенциала территории. Необходимо подчеркнуть, что традиционно Центр стремится к выравниванию социально-экономического состояния территорий. При этом региональная власть регионов-реципиентов прикладывает максимальные усилия к выбиванию из федерального Центра дотаций и субсидий, а не к поиску путей саморазвития. Во всяком случае, экономическая наука практически не получает заказов на выполнение исследований по объективной оценке возможностей более эффективного использования природно-ресурсного, трудового, рекреационного и других потенциалов проблемных регионов.

В связи с определением других приоритетов в социальном и экономическом развитии территорий различной отраслевой специализации в экономической литературе дискутируются проблемы выбора сценариев, с одной стороны, для сырьевых территорий, а с другой — для территорий различной технологической специализации, производственную основу которых составляет обрабатывающая промышленность. Мы полностью разделяем следующую точку

зрения: «...В рамках инновационного сценария для многих регионов можно рассматривать и сырьевую, и технологическую составляющие с присущими им ожиданиями и рисками. При этом нельзя противопоставлять сырьевую и инновационно-технологическую модели развития для регионов. Это связано с тем, что, во-первых, каждый регион в силу объективных экономико-географических условий имеет свою сложившуюся социально-экономическую структуру; во-вторых, сырьевая специализация не только не отрицает, но и предполагает реализацию инновационной модели развития» [1, с. 22]. Вместе с тем представляется весьма спорным соображение о том, что «...в рамках инновационного сценария первоочередными, скорее всего, будут инновации в сфере сырьевых, экспортоориентированных производств. Что же касается инновационного развития в технологическом секторе, то здесь инкубационный период консолидации и накопления ресурсов, достаточных для того, чтобы инновационный сектор стал играть значимую роль в экономике, будет более длительным» [1, с. 27]. Полагаем, что при правильно выбранных приоритетах технологического развития вовсе не обязательно ориентироваться только на собственные ресурсы. Возможно привлечение заемных средств, участие государства в реализации хорошо обоснованных проектов, наконец, привлечение зарубежных инвестиций. Политика ориентации исключительно на собственные силы здесь, по нашему мнению, неуместна. Вспомним поучительный китайский опыт: в течение многих лет в двадцатом веке доминировала установка опоры на собственные силы, а сегодня используются самые передовые технологии мирового уровня в сочетании с созданием особо благоприятного инвестиционного климата для продвинутых и надежных западных инвесторов.

Факторы, определяющие условия формирования и реализации социально ориентированной политики регионального развития, традиционно классифицируем по двум основным видам – эндогенные, характеризующие внутрирегиональные условия, влияющие на перспективы территории, и экзогенные, характеризующие воздействие внешней среды на перспективы развития региона. По каждому из указанных видов подлежит научному анализу система факторов, включая политические, социальные, экономические, организационные, инфраструктурные, инновационные, технологические и экологические. Содержание классифи-

кации выходит за рамки данной работы, здесь отметим лишь, что к эндогенным социальным факторам отнесены демографический потенциал, трудообеспеченность, качество и уровень жизни, нравственно-культурные нормы и традиции, социальное самочувствие населения; к экзогенным социальным факторам отнесены: решения государственной власти по улучшению демографической ситуации, помощь государства в лице федеральной власти в решении проблем трудоустройства и социальной защиты населения, деятельность федеральных органов управления по сохранению и развитию положительных традиций и устранению негативных социальных явлений (преступность, наркомания и т. п.), определение комплекса государственных мер по улучшению социального самочувствия населения.

Одной из наиболее сложных задач, которую предстоит решить в ходе совершенствования института стратегического социально-экономического планирования и прогнозирования, является определение реальных сроков достижения социальных стандартов, соответствующих передовому мировому уровню. Необходимо признать, что пока экономическая наука не располагает методологической базой для решения данной задачи.

В заключение представляется целесообразным отметить, что в трехуровневой системе пространственного формирования социально ответственной региональной политики роль федерального Центра является определяющей. Во-первых, необходимо иметь в виду, что экономический рост и институциональные преобразования, связанные с решением социальных проблем, не находятся в непосредственной взаимосвязи. Приоритетной целью институтов государственного регулирования федерального уровня должно стать повышение качества и уровня жизни населения всей страны. Институциональные реформы, провозглашенные Правительством РФ, в ряде случаев не воплощаются в жизнь. Во-вторых, одним из исключительно актуальных направлений институциональной политики на федеральном уровне должно стать упорядочение взаимоотношений власти и экспертного сообщества; дальнейшее крайне неэффективное использование интеллектуального потенциала, накопленного в Российской академии наук и в системе высшего образования не может быть оправдано. В-третьих, учитывая разнообразие политических, экономических, социальных, экологичес-

ких и экономико-географических условий российских регионов, институты взаимодействия Центра и субъектов Федерации должны перманентно совершенствоваться в направлении индивидуальных адресных гибких подходов к каждому региону в отдельности. Унифицированный подход здесь абсолютно непродуктивен.

Что касается совершенствования институциональной базы социальной ответственности власти непосредственно в субъектах Федерации и органах местного самоуправления, то можно выделить необходимость упорядочения и приведения в соответствие с современными требованиями следующих институтов:

- взаимодействие региональных властных структур с федеральными органами управления и с другой — с муниципалитетами;

- развитие человеческого потенциала и инфраструктурного обеспечения жизнедеятельности населения;

- регулирование отношений собственности;

- инновационное развитие региональных социально-экономических систем;

- социальная стандартизация и социальный аудит;

- сохранение окружающей природной среды; контроля и надзора;

- информационное обслуживание населения;

- стратегическое социально-экономическое планирование и прогнозирование.

Список источников

1. Агафонов В. А. Инновационная стратегия развития региона // Экономическая наука современной России. 2009. № 3. с. 22-27.

2. Андреева Е. Л. Демографическая составляющая концепции человеческого потенциала // Демографическая политика в регионе. Проблемы и перспективы : сб. ст. Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2010. 196 с.

3. Андреева Е. Л., Лосева Е. Ю. Экономический гуманизм как методологическая основа социально ориентированного развития // Механизмы оценки влияния социальной ответственности бизнеса на устойчивое развитие регионов России / Под ред. д. э. н. Е. Л. Андреевой. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2010. 243 с.

4. Качество жизни и экономическая безопасность России / Под ред. В. А. Черешнева, А. И. Татаркина. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2009.

5. Мешков В. Социальный аудит. Российская практика // Общество и экономика. 2009. № 6. с. 97-114.

6. Мигин С. О новом законодательстве РФ о государственном и муниципальном контроле // Общество и экономика. 2009. № 6. с. 86-96.

7. Мыслякова Ю. Г. Методические положения по мониторингу социальной ответственности бизнеса на базе оценки возникновения очагов социальной напряженности // Методология оценки влияния социальной ответственности бизнеса на экономику регионов России : сб. науч. тр. под ред. д. э. н. Е. Л. Андреевой. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2009. 195 с.

8. О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации. Приказ Министерства экономического развития и торговли РФ от 17 июня 2002 г. № 170.

9. Сухарев О. С. Институциональная экономика. Теория и политика // Институт экономики РАН. М.: Наука, 2008.

10. Юдаева К., Ясин Е. Стратегия-2050. Справится ли Россия с вызовами глобализации? // Вопросы экономики. 2008. № 5. с. 6-17.

УДК 332.14

ключевые слова: институциональная политика региона, социальная ответственность, инновационное развитие, стратегическое планирование, социальное инвестирование, институциональная среда