

# ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ МОНОГОРОДОВ

С. Г. Пьянкова

*В статье обосновывается возможность применения положений теории общественного выбора к социально-экономическому развитию моногородов. В рамках данной теории предложено понятие институциональных пустот, которое позволило выделить в составе институциональной системы моногорода две группы институтов — институты стабилизации социально-экономических положений моногородов и институты развития.*

Поступательное развитие территорий все в большей степени стало определяться и зави-

сеть от качества институциональной среды. В недавно вышедшей книге Дж. Робинсона и Д. Аджемоглу «Почему нации терпят неудачи» [7] авторы на примере истории экономик разных стран доказывают, что коренная причина экономического успеха тех или иных наций кроется в наличии институтов, стимулирующих экономический рост. Отсутствие таковых приводит к экономическому застою и даже упадку. Этому же мнению придерживаются многие российские ученые, видящие причину основного провала рыночных реформ в отсутствии качественных институтов.

По мнению автора, теоретические основы институционального развития территорий должны базироваться, с одной стороны, на положениях общих институциональных теорий, с другой — отражать существенные институциональные изменения в функциях самих территорий. Так, например, реформы 70-80-х гг. прошлого столетия были направлены на расширение экономической самостоятельности местных сообществ. В странах, где реформы были проведены наиболее последовательно, где регионы и местные сообщества стали реальными субъектами выработки самостоятельной политики, можно говорить о становлении на локальном уровне собственных относительно обособленных институциональных систем, что привело к качественной трансформации не только государственной системы территориального управления, но и природы самих территорий [1]. Последние, по сути, стали местом «коллективного действия», сознательное и умелое использование потенциала которого, также как и нахождение эффективных компромиссов, является сегодня важнейшей предпосылкой их эффективного развития (см., например в [2,3]).

Одной из современных институциональных теорий является теория общественного выбора (основные положения теории см. в [4, 5, 6]). Под общественным или институциональным выбором понимается такое изменение формальных и неформальных правил, а также способов принуждения к их исполнению, когда выбирается какой-либо один предпочтительный вариант из нескольких потенциально возможных. Понятие «институциональный выбор» практически сливается с понятием «институциональная инновация». Рождение новых институтов и экономических систем может являться ответом на вызов каких-либо внешних (природных) факторов. Однако чаще оно является результатом саморазвития самого общества — конкуренции ранее существовавших институтов.

Для оценки применимости положений теории общественного выбора к территориальному (муниципальному) развитию рассмотрим особенности современного территориального развития. К таковым автор относит следующие:

I. Процессы децентрализации, начавшиеся в 70-80-х гг. прошлого века, обусловили тот факт, что территории (за счет появления возможности у местного правительства управления ее ресурсами) стали играть самостоятельную и активную роль в экономических процессах.

В настоящее время общие тенденции развития территориального управления направлены на децентрализацию функций и полномочий, ранее сосредоточенных в руках центральных органов власти, на расширение самостоятельности органов управления, находящихся на самом нижнем этаже территориальной структуры. Эта тенденция затронула практически все страны — как развитые, так и развивающиеся, причем до такой степени, что заговорили о всеобщей («глобальной») волне децентрализации. Общими стали и многие проблемы, с которыми столкнулись страны в ходе реализации реформ по децентрализации. Во многом схожими, несмотря на существующие институциональные различия, стали и пути их разрешения.

Одной из ключевых проблем, с которыми повсеместно столкнулись местные правительства, стала проблема поиска эффективных механизмов участия местных сообществ в развитии экономики территории, в том числе отработка механизмов привлечения предприятий, создание благоприятного климата для промышленных инноваций и т. п.

II. Усиление роли политических решений в развитии экономики муниципалитетов.

Это проявилось в нацеленности процессов децентрализации прежде всего на решение задач социально-экономической политики через попытку учета интересов проживающего населения. Этим во многом объясняется тот факт, что общей, практически для всех стран проблемой стал, своеобразный разрыв между:

— процессом перераспределения полномочий между уровнями территориального управления (прежде всего речь идет о передаче значительных полномочий на места);

— передачей финансовых ресурсов, необходимых для реализации новой совокупности полномочий.

Следовательно, насущной становится необходимость согласования в рамках муниципалитетов экономических и политических решений.

III. Территория становится местом коллективного действия. Если раньше направленность локального развития задавал главным образом Центр, то усложнение социально-экономической структуры общества, появление новых территориально локализованных субъектов, изменение их роли и характера деятельности приводят к тому, что эта функция переходит к новым акторам, поведение и деятельность которых ста-

новятся важнейшим фактором локального экономического развития. Являясь носителями различных (часто дивергентных) интересов, эти локальные акторы вынуждены искать компромиссные формы разрешения существующих между ними противоречий.

Таким образом, местные институты, которые возникают в новых условиях, являются локально обусловленными, конкретными для данного территориального образования. Именно это является исходной посылкой для институционального выбора и формирования на локальном уровне собственных относительно обособленных институциональных систем, важной составляющей которых является муниципальное стратегическое планирование.

Следовательно, во-первых, к муниципальному уровню применимо такое понятие теории общественного выбора, как институциональный выбор из нескольких альтернатив, базирующийся на общественном выборе через формирование стратегических документов, проектов и программ. Рождение новых институтов является, как правило, ответом на «вызов» каких-либо внешних факторов. При этом общественный выбор осуществляется в рамках политического обмена.

Во-вторых, заслугой теории общественного выбора является постановка вопроса о провалах государства (правительства). Провалы (фиаско) государства — это случаи, когда государство не в состоянии обеспечить эффективное распределение и использование общественных ресурсов.

Ярким примером наличия провалов государства является развитие моногородов. Создание таких городов, в свое время, было продиктовано соображениями экономической эффективности и осуществлялось как специфичный способ адаптации размещения производительных сил к особым климатическим и географическим условиям страны. Для советской экономики такие города на протяжении десятилетий были не просто крупной, но и передовой, динамично развивающейся составной частью народного хозяйства, позволяя реализовывать целый ряд масштабных проектов огромного производственного, научно-технического и оборонного значения.

Однако уязвимость данного подхода проявляется в том, что в периоды кризисов такие территории попадают в «продуктовые ловушки» — резкого возрастания негативных социально-экономических явлений вследствие спада спроса

на основную продукцию города. Отсутствие гибкой институциональной системы приводит к тому, что последствия кризиса носят подчас глубокий и необратимый характер:

1. Экономические последствия (спиральное падение производства; запущенность центров городов, заброшенные здания; высокий уровень безработицы, особенно среди молодежи; неразвитая инфраструктура, в частности, общественный транспорт, досуговые, культурные учреждения; загрязнение окружающей среды; отсутствие традиций мелкого предпринимательства и ведения собственного дела).

2. Социальные последствия (старение населения; рост среднего трудоспособного возраста; невысокий уровень образования и профессиональной подготовки; имиджевое расселение; миграция населения в крупные города; проблемы со здоровьем; высокая наркозависимость и алкоголизация населения; высокий уровень преступности; отсутствие общности духа).

Очевидно, что институциональная система развития моногорода должна быть направлена на формирование институтов, способных не только в настоящем преодолевать кризисные явления, но и создавать условия для устойчивого их развития, адаптации к внешним и внутренним изменениям в будущем.

Существующие подходы к созданию современных институциональных систем в моногородах являются достаточно содержательными, но носят во многом описательный характер. В целях формирования критериев эффективной институциональной системы моногородов целесообразно введение понятий институциональных пустот и разработки их параметров, позволяющих определять конфигурацию необходимых для создания институтов.

Под институциональными пустотами монопрофильной территории автор понимает незаполненность ее институциональной системы, связанную с отсутствием и (или) несовершенством, отмиранием, аннулированием старых неэффективных институтов и механизмов государственного и рыночного регулирования и необходимостью создания новых институтов, направленных на социально-экономическую стабилизацию моногорода в настоящее время и формирование условий для устойчивого развития, повышения адаптации к внешним и внутренним изменениям монотерритории в будущем.



**Рис.** Применимость положений теории общественного выбора к развитию моногородов

На наш взгляд, институциональная система моногородов условно должна включать две группы институтов, заполняющих институциональные пустоты. Первая группа институтов (институты стабилизации) позволяет нейтрализовать уже сложившиеся негативные последствия кризисных ситуаций. Вторая группа (институты развития) нацелена на поиск новых источников роста для дальнейшего устойчивого развития моногорода. Общая логика применимости положений теории общественного выбора к развитию монотерриторий представлена на рисунке.

Таким образом, на базе выявления современных тенденций в территориальном развитии обоснована возможность применения положений теории общественного выбора к социально-экономическому развитию монотерриторий, реализующееся, во-первых, возможностью создания локальной институциональной системы монотерритории. Во-вторых, положение теории общественного выбора о существовании провалов государства проявляется в наличии в моногородах институциональных пустот, под которыми автор понимает незаполненность институ-

циональной системы монопрофильной территории, о чем сказано выше.

### Список источников

1. *Одинцова А.* Опыт участия местных правительств в развитии экономики // *Федерализм*. — 2011. — № 4. — С. 107-120.
2. *Саморазвивающиеся социально-экономические системы: теория, методология, прогнозные оценки: в 2-х т. / Под общ. ред. акад. РАН А. И. Татаркина.* — М. — Екатеринбург : Экономика; УрО РАН, 2011. — Т. 1. — 308 с.; Т. 2. — 387 с.
3. *Татаркин А. И., Татаркин Д. А.* Диалектика формирования и функционирования саморазвивающихся территориальных экономических систем // *Федерализм*. — 2009. — №4. — С. 77-99.
4. *Arrow K.* Social Chaine and Individual Values. — London: John Wiley & Sons, 1951.
5. *Black D.* On the Rationale of Group Decision-making // *Journal of Political Economy*. — 1948. — № 56. — P. 23-34.
6. *Buchanan J., Tullock G.* The Calculus of Consent. — Ann Arbor : University of Michigan Press, 1962.
7. *Robinson J. A., Acemoglu D.* Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty. — New York: Crown Publishing Group, 2012. — 516 p.

УДК 332.1

**Ключевые слова:** моногорода, общественный выбор, провалы государства, институты развития