

РЕГИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА КАК ОБЪЕКТ И СУБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

Е.А. Лазичева

Государственная Дума Томской области

E-mail: lazicheva@tomsk.gov.ru

Предложена содержательная модель региональной системы, обозначены ее характерные признаки, значимые для социально-экономического развития региона и обуславливающие специфику управления.

Ключевые слова:

Региональная система, модель, функционирование и развитие региона, специфика управления, индивидуальность, неполная управляемость, «системная коллизия» взаимодействия со средой, функциональная согласованность.

Отрицательный опыт планово-директивной системы государственного управления в Советском Союзе не означает, что направляющая и регулирующая деятельность государства в принципе излишня или вредна в управлении общественным развитием. Надежды на рыночное саморегулирование заведомо бесполезны. Нигде и никогда рынок не реализовывал национальную экономическую политику, это прерогатива государства. Только оно способно и уполномочено воплощать в жизнь стратегические общественные интересы [1]. Наиболее остро сегодня проблема планирования государственного управления в России стоит в управлении региональным развитием. В современных условиях социально-экономические процессы во многом определяются особенностями регионального развития, что актуализирует региональную политику. Для Европейского Союза региональная политика суть одно из основных направлений его деятельности и развития.

«Регион» является ключевым понятием региональной экономики и при этом употребляется довольно многозначно. В экономическом смысле выделение структурной единицы «регион» рассматривается с позиций территориального разделения труда. Интегративные возможности региона позволяют рассматривать его как экономический район, субъект федерации или другую административно-территориальную единицу внутри страны, как любую территориальную интеграцию, в том числе международную (транснациональный регион).

Осознание системной сущности категории «регион» в настоящее время можно считать общепринятым [2]. Методы нахождения эффективного управления системой, способы его осуществления и сам результат управления в немалой степени определяются тем, какова модель управляемой системы, в какой степени эта модель соответствует реальной системе [3]. Тенденцией современного этапа развития мирового сообщества наряду с идущей глобализацией является активная регионализация: перемещение центра принятия некоторых решений на региональный и локальный уровень, возрастание роли регионов и их кооперации в экономическом, социальном, культурном развитии. Показательным является региональный опыт Бельгии, Германии, Великобритании, Австрии, Испании. Поскольку в процессах ре-

гионализации регион выступает как универсальная категория, думается, практическую значимость будет иметь моделирование региональной системы без определения ее конкретного вида.

Прежде чем предложить собственный вариант модели региона, стоит сказать, что в исследовательских работах встречаются разные модели региональной системы, которые, безусловно, перекликаются между собой, но в то же время выделяют в региональной системе различные составляющие. Причин этому несколько, и не последним будет то обстоятельство, что построение содержательной модели системы есть процесс творческий, а, значит, предполагающий многообразие результатов.

На рисунке представлена предлагаемая автором статическая модель состава региональной системы, как типологической категории.

Основными характеристиками региональной системы являются эколого-географическая, социальная, экономическая и политико-правовая подсистемы, которые объективно могут считаться подсистемами первого уровня системы «регион» (их составляющие соответственно подсистемами уровней далее по иерархии). Однако в предложенной модели сделано отступление от идеальной иерархической структуры. Субординация подсистем организована в зависимости от их целенаправленного «вклада» в социально-экономическое положение региона.

В основании модели расположены эколого-географическая и социальная подсистемы, которые образуют ресурсный потенциал региона. Составляющие эколого-географической подсистемы не нуждаются в дополнительных комментариях. Скажем лишь, что компонента «экологическая обстановка» имеет двойное подчинение, поскольку она не только является составляющей эколого-географической подсистемы, но и складывается в результате воздействия на природную среду хозяйствующих субъектов региона. Базисом социальной подсистемы региона является население, его различные характеристики составляют две подсистемы более низкого уровня – «демографическую» и «трудовые ресурсы». Компонента «трудовые ресурсы», отражающая участие населения в экономической подсистеме, также имеет двойное подчинение: выступая как ресурс для производственной

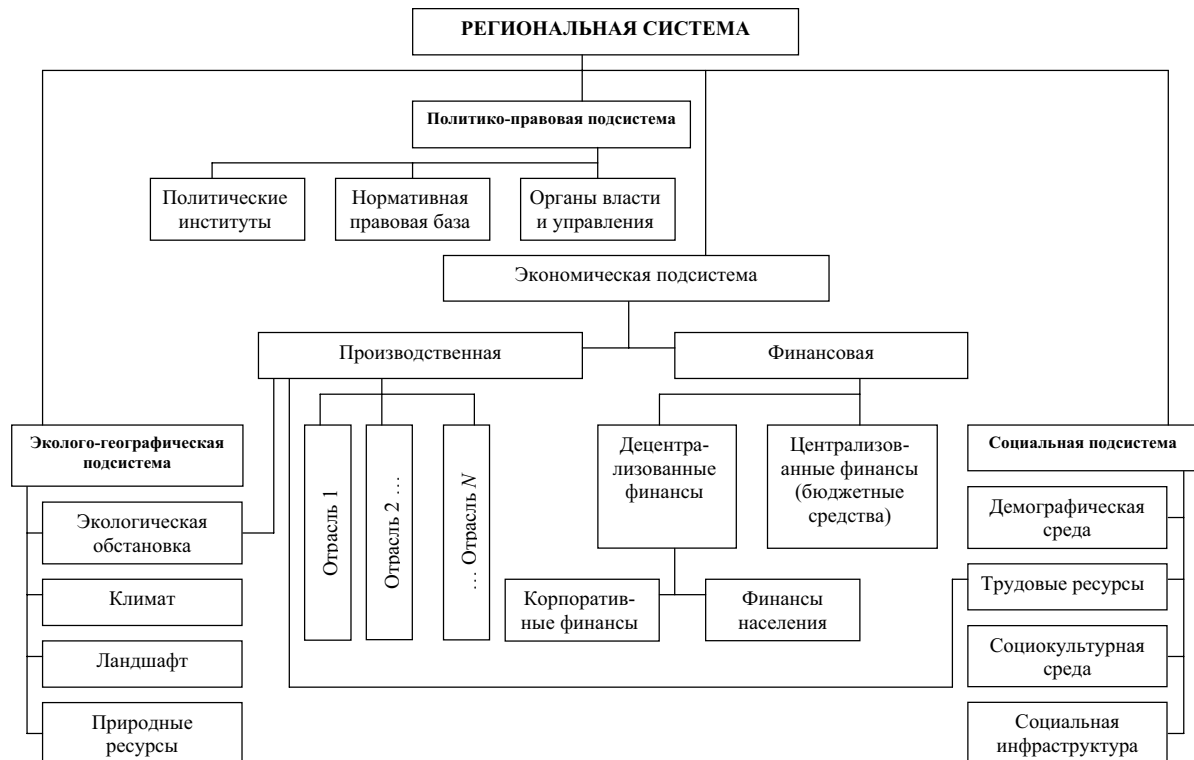


Рисунок. Модель состава региональной системы

подсистемы, она претерпевает изменения под ее воздействием. Характерное для региона особое сообщество людей с определенными национальным составом, традициями и образом жизни продуцируют еще одну подсистему — «социокультурная среда». Так как качество жизни населения региона определяется социальной инфраструктурой (это жилой фонд, объекты социальной сферы, торговли, коммунального хозяйства, транспорта), она также выделена подсистемой следующего уровня.

Центральное место в модели региона занимает экономическая подсистема, это основа жизнедеятельности региона. Она содержит два крупных блока: производственный и финансовый. Производственная подсистема рассматривается как совокупность хозяйствующих субъектов различных отраслей экономики региона и экономических связей между ними, здесь происходит производство реального дохода региона (ВНП, ВВП, национального дохода, ВРП). Конечно, финансы пронизывают всю структуру региональной системы, но в модели финансовый блок включен в состав экономической подсистемы. Сделано это по формальному признаку — финансы объективно являются экономической категорией, будучи выражением сферы распределительных отношений. Поскольку регион пока рассматривается как универсальная категория (например, страна или межрегиональная кооперация), точно определить финансовую подсистему региона сложно, в каждом конкретном случае будет свой набор элементов. Поэтому декомпозиция финансовой подсистемы региона имеет упрощенный вид.

Верховенствующее положение в рассматриваемой модели региона занимает политико-правовая подсистема, которая включает следующие подсистемы более низкого уровня: органы власти и управления, политические объединения и другие политические институты, а также нормативную правовую базу, обеспечивающую правовое регулирование любой сферы жизнедеятельности региона. Политико-правовая подсистема содержит управляющую систему, которая вырабатывает внутреннее управление регионом. Полагаю, это является весомым основанием ее лидерства среди базовых подсистем региона. Вспомним, что любая программа развития — это, прежде всего, институциональный проект. Кроме того, практика показывает, что наличие сильного административного начала во многом определяет устойчивость и жизнеспособность региональной системы. Примерами могут служить показавшие свою устойчивость федеральные округа Российской Федерации (административно-управленческий фактор очевиден) и зона Крайнего Севера России, теряющая системообразующие связи из-за отсутствия единого управленческого органа [2].

Объектом дальнейшего рассмотрения определим такой тип региональных систем как субъект федерации. В соответствии с одним из главных принципов федеративного государства о разделении власти по вертикали региональные системы чаще всего совпадают с понятием субъекта федерации. Есть еще одна немаловажная причина того, почему в качестве регионов преимущественно рассматриваются субъекты федерации — именно субнациональные

власти в федеративных государствах обладают достаточно широким набором полномочий, позволяющим говорить о собственной экономической и социальной политике региональных властей. Другими словами, субъект федерации может рассматриваться не только как объект государственной региональной политики, но и как субъект таковой.

Предложенная выше модель состава региональной системы, разумеется, актуальна для субъекта федеративного государства. Однако, являясь социально-экономической территориальной системой, субъект федерации обладает характерными признаками. В этом случае регион имеет конституционно закрепленные предметы ведения и полномочия. Данная региональная система является структурным элементом в системе административно-территориального устройства власти. Управляющая система региона включает в себя законодательный и исполнительный органы государственной власти. Субъект федерации имеет собственный бюджет, утверждаемый законодательно на региональном уровне.

Хотелось бы уделить некоторое внимание управлению функционированием и развитием региональной многоуровневой системы, под которой будем подразумевать субъект федерации, и специфике такого управления. Как показывает международный опыт, управление региональным развитием в условиях федеративного государства, невозможно без использования системного подхода, то есть без учета многоаспектности развития регионов, выбора различных методов регулирования на разных территориальных уровнях, разнообразия исходов управления [2].

Концепция управления региональным развитием имеет тройственную основу. *Во-первых*, региональная система — это объект управления, когда государство реализует общенациональные интересы в отношении регионов. Внешнее управление определяет государственную стратегию территориального развития страны, что дает регионам необходимые ориентиры относительно господствующих тенденций, примерных количественных параметров социально-экономического развития, своего места в межрегиональном разделении труда [4]. Региональная политика федерального центра, которая должна строиться на балансе интересов государства и регионов, призвана обеспечить дееспособность региональной политики на местах.

Во-вторых, региональная система — это субъект управления, когда регион, как проводник и полноправный участник государственной региональной политики, реализует собственные региональные интересы, согласованные с общегосударственной стратегией развития.

В-третьих, региональная система — это еще и субъект самоуправления, когда, помимо реализации общеэкономического, общесоциального и другого общего потенциала региона как элемента глобальной системы «государство», происходит реализация внутрирегионального потенциала. Неслучайно отдельным направлением современных региональных ис-

следований выделяется институциональный подход к характеристике регионального развития. Большое внимание в нем уделяется политике региональных органов как одному из важнейших факторов экономического развития региона. В современных теориях, концепциях региональной субъектности, регион выступает как субъект экономических отношений, носитель особых экономических интересов. Наибольшее распространение получили четыре парадигмы региона: регион-квазигосударство, регион-квазикорпорация, регион-рынок, регион-социум [5].

В России ситуация с реализацией региональной политики выглядит, можно сказать, оригинально. Являясь прерогативой, в первую очередь, федерального центра, фактически региональная политика до недавнего времени была исключительной обязанностью региональных властей. Многие регионы, в том числе и Томская область, уже приняли долгосрочные стратегии социально-экономического развития своих территорий. Благодаря усилиям регионов, за последнее десятилетие создан значительный инструментарий разработки стратегий территориального (и муниципального) развития. При этом общая, определяющая национальные приоритеты стратегия развития России еще не принята (сейчас происходит публичное обсуждение проекта «Стратегия — 2020»). После же «возвращения государства» в сферу регулирования пространственного развития нашей страны формирующаяся федеральная региональная политика и соответствующее ей территориальное приложение федеральных финансовых ресурсов были увязаны с эффективностью деятельности региональных органов власти в отношении социально-экономического развития своих территорий [6]. Поэтому для России вдвойне верно, что регионы — акторы региональной политики, и актуально исследование региональной системы как субъекта управления и самоуправления региональным развитием.

Целесообразно рассмотреть региональную систему с точки зрения возможностей реализации эффективного управления регионом. Одним из основных инструментов, позволяющих государству в рыночной экономике осуществлять экономическое и социальное регулирование, является бюджетная система. Каждый из бюджетов бюджетной системы представляет собой финансовое выражение экономической и социальной политики соответствующего органа публичной власти и, кроме того, является важнейшим инструментом реализации стратегических приоритетов.

На уровне региона бюджетная система представлена консолидированным бюджетом субъекта федерации, который объединяет собственно региональный бюджет и совокупность местных бюджетов [7]. Следует напомнить, что основой бюджетного хозяйства в федеративном государстве с местным самоуправлением является бюджетная автономия региональных и местных бюджетов. Поэтому консолидированный бюджет субъекта федерации не

подлежит утверждению каким-либо нормативным правовым актом [7]. Свод бюджетов – это расчетный документ, отражающий соединение всех характеристик объединяемых бюджетов и позволяющий получить полное представление о доходах и расходах в регионе. Модель бюджетной системы региона (консолидированного бюджета) в федеративном государстве с двухуровневой системой местного самоуправления имеет идеальную иерархическую многоуровневую структуру с отношениями подчиненности сверху вниз. Построение такой модели, хоть и является трансляцией законодательства, но имеет практическую значимость, поскольку данная модель является «калькой» системы управления (принятия решений) в регионе. Уровни иерархии отражают не отношения директивной подчиненности нижестоящих бюджетов вышестоящему, а включение в систему более высокого порядка системы более низкого порядка (подсистемы). Главенствующее положение каждого вышестоящего бюджета перед нижестоящими можно рассматривать в смысле его руководящей роли, преимущественного права и обязанности по вопросам регулирования региональной экономической структуры.

Специфика управления системой проистекает из ее существенных свойств и признаков. В поведении системы определяющая роль принадлежит типу связей между элементами: совокупность этих связей образует структуру системы, а сама природа таких связей задает тип поведения системы и пределы ее возможностей [3]. По классификации систем, предложенной П. Чеклэндом и признанной экспертами весьма продуктивной для практического применения системных исследований [3], существующие системы подразделяются на три больших класса. В третий класс выделены особые системы (они не относятся к естественным или искусственным системам), названные П. Чеклэндом социотехническими [3]. Другой классик менеджмента систем Р. Акофф называет социотехнические системы социальными или общественными [8]. Самым важным является то, что в результате участия людей наиболее существенные связи в таких системах принадлежат не природе и ее естественным законам, а культуре, смысл любой ситуации определяется отношением к ней субъекта [3]. Поэтому эффективное управление регионом принципиально невозможно без учета влияния подсистемы «социокультурная среда».

Далее предлагается перечень основных специфических особенностей управления функционированием и развитием региона. Представляется, что данная специфика актуальна для каждого уровня тройственной концепции управления. Перечень не претендует на полноту и окончательность, но, по мнению автора, в него включены особенности управления, обусловленные наиболее характерными для региональной системы признаками и особо значимыми для ее социально-экономического развития. В числе таких признаков: признак «индивидуальности» региона, признак «неполной управляемости» региона, признак «системной коли-

зии» взаимодействия со средой, признак «функциональной согласованности» региона. Рассмотрим их влияние на организацию внутреннего управления, когда региональная система является субъектом управления и самоуправления.

1. Признак «индивидуальности» региона отражает комплексную характеристику системы «регион» и базируется на различиях регионов по своему социально-экономическому положению. На основе совокупности «исходных данных» подсистем определяются ресурсы региональной системы, имеющиеся в распоряжении для управления функционированием региона. Цель управления состоит в выборе порядка и механизмов использования ресурсов, смысл же функционирования – в простом воспроизводстве системы жизнедеятельности региона. В результате каждая региональная система обладает характерной производственной и соответствующей ей социальной инфраструктурой. На основе заданных конкретных связей между конкретными подсистемами и элементами возникает, как проявление эмерджентности, индивидуальность региона. Из индивидуальности проистекает разница между субъектами федерации в величине валового регионального продукта, динамике новых рабочих мест и занятости, уровне благосостояния населения, в формировании доходов региона, состоянии регионального бюджета. Для России различия социально-экономического положения субъектов Федерации весьма актуальны.

Стоит согласиться, что не может существовать унифицированной стратегии социально-экономического развития для всех регионов – в каждом конкретном случае определяющими будут значимые индивидуальные особенности региональной системы. Для региона сформировать долгосрочный документ комплексного развития территории – значит определиться с собственными позиционированием, потенциалами, зависимостями и рисками.

2. Признак «неполной управляемости» региона характеризует уровень сложности региональной системы и связан со своеобразным «избеганием» последней полного и адекватного знания о себе. Как уже было замечено, значимую роль в социосистемах, к числу которых относится регион, играют субъективные цели людей и их деятельность, направленная на осуществление этих целей. Нельзя не учитывать, что в реальных системах присутствуют различные, часто противоположные, взгляды на мир индивидуумов и их групп, что является причиной конфликтов. В методологии прикладного системного анализа исходным пунктом является признание того факта, что «социальная система есть суперпозиция индивидуальных ее видений каждым участником социума» [3. С. 358].

Данные обстоятельства оказывают влияние на результаты прогнозирования поведения региональной системы. Даже если, по аналогии с управлением искусственными системами, будут точно зафиксированы начальные условия, и лицо, принимающее решение, вполне определится относи-

тельно своих будущих действий, у других людей, входящих в систему, всегда остается определенная свобода действовать по-разному в разные моменты времени. В результате события перестают быть детерминированными [3]. Актуальным примером указанной позиции системных аналитиков являются взаимоотношения органов публичной власти и профессиональных союзов, а также влияние поведения последних на принимаемые решения по вопросам трудовой и социальной политики. Неопределенность и неожиданность, присутствующие в региональной системе, позволяют охарактеризовать ее как вероятностную (стохастическую).

В результате цели управления региональным функционированием и развитием состоят в выделении в регионе управляемых и неуправляемых «вещей», а также в правильной организации первых (управляемыми будем считать объекты, информации о которых достаточно для желаемого качества управления ими). Речь идет о поиске ключевых точек, куда следует направлять имеющиеся в регионе ресурсы, чтобы обеспечить простое (функционирование) или расширенное (развитие) воспроизводство системы жизнедеятельности региона.

3. Признак «системной коллизии» взаимодействия со средой характеризует региональную систему «субъект федерации» с точки зрения составной части системы более высокого уровня «государство», демонстрирует роль и функции региона в этой глобальной системе. Американский профессор Р. МакИнтайр назвал «системной коллизией» ту ситуацию, когда центральное правительство пытается следовать либералистско-монетаристским курсом, а регионы и муниципальные структуры, заботясь о своем населении, продолжают, наоборот, работать в русле концепций «социального государства» и защиты окружающей среды [9].

Конституционно закрепленный принцип социального государства во многих странах мира (в их число входит и Россия) и существующее внутригосударственное разграничение предметов ведения и полномочий возложили повседневные заботы по обустройству территорий и по улучшению «человеческого капитала» преимущественно на органы региональной и муниципальной власти. Под «прессом социально гарантированного минимума» субфедераль-

ному уровню государственного устройства особенно трудно руководствоваться исключительно рыночными механизмами регулирования регионального функционирования и развития. Кроме того, существует определенный резонанс экономической и социальной эффективности [1]. С учетом изложенного становится понятной убежденность О.С. Пчелинцев в том, что решающий вклад в реализацию парадигмы устойчивого развития страны региональное звено вносит именно по социальной линии — посредством формирования, поддержания и развития городской и сельской среды как важнейшего фактора воспроизводства населения и трудовых ресурсов [9]. Эту точку зрения разделяют многие экономисты.

Можно сказать, что признак «системной коллизии» предопределяет стратегическую цель (увеличение ценности «человеческого капитала») и технологию (принцип Парето-улучшения положения населения) внутреннего управления функционированием и развитием региона.

4. Признак «функциональной согласованности» региона отражает его системную сущность и подразумевает согласованность работы функционирующих в региональной системе подсистем. Внимание исследователей к гармоничности функционального взаимодействия частей системы имеет важные последствия для менеджмента систем [8]. Кибернетик У. Эшби показал, что у системы тем больше возможность в выборе поведения, чем сильнее степень согласованности поведения ее частей [3].

Повышение эффективности управления функционированием и развитием региона требует управления не действиями частей по отдельности, а взаимодействиями между ними. Функциональная согласованность как управляемых объектов, так и самих субъектов управления является обязательным элементом процесса социально-экономического развития региональной системы. Принимая во внимание первопричину признака «неполной управляемости» региона, разработка долгосрочного документа регионального развития должна нацеливаться на формирование общерегионального консенсуса по приоритетам социально-экономического развития региона, опираться на систематическое партнерство региональной, местной власти и бизнеса, а также на работу институтов социального партнерства в регионе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Реформационный прагматизм как основа модернизации. Резюме доклада «К концепции и программе социально-экономического развития России до 2015 года» // Российский экономический журнал. — 2007. — № 3. — С. 3–35.
2. Климанов В.В. Региональные системы и региональное развитие в России. — М.: Едиториал УРСС, 2004. — 296 с.
3. Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П. Основы системного анализа: 3-е изд. — Томск: Изд-во НТЛ, 2001. — 396 с.
4. Указ Президента Российской Федерации «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации». — М., Кремль, 3 июня 1996. — № 803 // «Консультант Плюс».
5. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: 2-е изд. — М.: ГУ ВШЭ, 2002. — 495 с.
6. Указ Президента Российской Федерации «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». — М., Кремль, 28 июня 2007. — № 825 // «Консультант Плюс».
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации. — М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2007. — 216 с.
8. Акофф Р. Акофф о менеджменте / Пер. с англ. Под ред. Л.А. Волковой. — СПб.: Питер, 2002. — 448 с.
9. Пчелинцев О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития. — М.: Наука, 2004. — 401 с.

Поступила 17.04.2008 г.