

© 2012 г. М.М. Ищенко

УДК 330

О МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПОДХОДАХ К РЕГИОНАЛЬНОМУ УПРАВЛЕНИЮ НЕОДНОРОДНЫМИ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКИМИ СИСТЕМАМИ

Российская экономика во многих своих проявлениях в значительной степени подтверждает влияние регионального аспекта на эффективность функционирования всего народного хозяйства. Региональные социально-экономические системы, являясь структурными элементами экономики государства, тем менее обладают особенностями, которые формируют их существенный вклад в экономические результаты всей страны. Исследование условий и динамики процессов развития экономики российских регионов показывает, что каждый регион имеет специфическую среду и структуру организационных, экономических, социальных, производственных, институциональных и других отношений, определяющих особенности развития и процессы управления экономикой региона. В связи с этим региональные социально-экономические системы следует рассматривать как неоднородные системы, обладающие выраженными диспропорциями в системообразующей структуре экономики и ее управления, ресурсном, материально-техническом, организационном, кадровом, финансовом и инвестиционном обеспечении регионального производства.

На основе системного подхода региональную социально-экономическую систему следует рассматривать как совместное функционирование объектов экономики и населения [1]. Однако системный подход предполагает существование управляющей составляющей, в качестве которой, по нашему мнению, можно рассматривать административную подсистему региона, которая, в свою очередь, осуществляет основные функции по обеспечению стабильности (консервативная составляющая) и развития (прогрессивная составляющая). Следуя сложившимся подходам [2] к административной системе, необходимо отнести всю совокупность органов управления субъекта федерации и

муниципального управления. Кроме того, существует возможность рассматривать такую конфигурацию административной системы, когда в ее состав входят и руководители предприятий и организации региона. Основным вопросом при таком структурировании регионального хозяйства является обоснование методов воздействия административной подсистемы на всю региональную экономическую систему.

В последние десятилетия многие исследования посвящены возрастанию роли косвенных методов управления (а именно, рыночных) и особенно экономических, ослаблению значения прямых административных методов и приданию существенного значения стратегическим подходам [3]. Однако остается под сомнением вопрос: каким образом административная система сможет управлять экономическими и стратегическими методами или, основным влияющим методом остается администрирование, как проводник и прямых и косвенных воздействий? В сегодняшней реальности существенных рыночных рычагов у администрации региона не появилось (рыночные институты преобладают на федеральном уровне), а прямая подчиненность исчезла. Это проблема приводит порой к неэффективной модели управления региональной экономикой, (в качестве примера можно привести эффект обратного лоббирования когда послушное поведение экономических субъектов ведет к более лояльным решениям администрации). Кроме того, региональное хозяйство органично связано с населением, решение вопросов жизнеобеспечения требует зачастую прямого администрирования. Другой особенностью регионального хозяйства является то, что оно не может прекратить свои функции и не может быть ликвидировано. Процесс ликвидации же является значимым элементом для рыночных методов управления, когда неэффективная структура ликвидируется, а ее функции замещаются функциями конкурирующих структур. Так, по нашему мнению, тезис о преобладании экономических методов, должен быть пересмотрен в сторону реальных возможностей региональных административных систем.

Кроме того, социально-экономические системы обладают свойством неоднородности, которое определяется дифференциацией подсистем и элементов, их поведением и адаптацией, и подразумевает различие ролей подсистем в достижении цели системы, объективно обуславливая многомерную структуру последней. Поэтому неоднородная социально-экономическая си-

стема включают неоднородные элементы, неоднородные функции, неоднородные отношения, неоднородные структуры, неоднородные процессы. В связи с этим, свойство неоднородности приводит к невозможности использования единых приемов и методов и ведет первоначально к необходимости иерархии и признания одной из групп методов первичными. Так, если в регионе существуют неоднородные отношения собственности, то первичными должны быть административные методы, которые устанавливают соотношение между рыночными, социальными и собственно административными методами, так как использование только рыночных методов приведет к конфликту элементов системы, для которых существенным является централизованное управление.

По нашему мнению, несмотря на достаточное количество определений неоднородной системы по внутреннему признаку, которые констатируют факт неоднородности [4] (и подтвержден практикой хозяйственной деятельности) и предлагают способы устранения неоднородности, для целей регионального управления целесообразно предложить определение неоднородной системы по субъективному признаку – достижению целей регионального управления (т.е. когда подсистемы регионального управления корректируют или не корректируют внутренние цели в соответствии с действиями региональных органов власти). Так, неоднородная социально-экономическая система субъекта РФ для целей регионального управления представляет собой такую совокупность подсистем, для каждой из которых характерна неопределенность реакции и иррациональность выбора по отношению к управленческому воздействию региональных органов власти, преодоление которой требует разработки специального инструментария управления. Неопределенность реакции обозначает различную реакцию подсистем на управленческое воздействие в части корректировки целей подсистем, иррациональность выбора – мотивированный отказ от максимизации выгод от управленческого воздействия, вплоть до оппортунистического поведения. При этом управленческие воздействия должны иметь три составляющие: экономически рациональную (направленную на рациональный объект управления), предотвращающую неопределенность путем централизованного регулирования (для иррационального поведения) и компенсационную (полученную путем двухсто-

ронных договоренностей с подсистемами имеющими критическое значение для всей системы в целом).

Как было показано выше, для современной социально-экономической системы региона характерно сочетание однородных и неоднородных элементов, взаимодействие которых осуществляется на основе социально-экономических процессов. В связи с этим существенной методологической проблемой является поиск механизмов управления неоднородной системой, для чего необходимо:

- 1) определить, что является основой для выработки управленческих решений;
- 2) уточнить каков объект в социально-экономической неоднородной системе;
- 3) обосновать теоретические положения функционирования системы;
- 4) рассмотреть взаимосвязанность выбранной формы взаимодействия – координации – с другими формами взаимодействия.

Уровень эффективности функционирования любой системы зависит от устойчивых отношений, присутствующих в системе, и ее элементов и подсистем, что отражается в их взаимодействии на основе сбора и обработки информации и реакции на управленческое воздействие в форме содействия или противодействия. При этом основой реакции социально-экономической системы на изменение внешних условий ее существования является установление факта изменения условий внешней и внутренней среды и обеспечение координации поведения элементов (подсистем). Данный подход свидетельствует о том, что для управления необходимо четко определить объект, чтобы обеспечить его взаимодействие. В соответствии с вышеизложенным для региональных систем с признаками неоднородности, по нашему мнению, должны быть обеспечены соответствующие взаимодействия с учетом следующих теоретических положений.

1. Региональная социально-экономическая система характеризуется высокой степенью децентрализации, при которой блага производятся для всей системы в целом и их значимость произведенных благ подтверждается только в процессе обмена, основанном на координации (которая осуществляется отдельными субъектами рынка, обладающими неодинаковым количеством благ разного качества и рыночными регуляторами, обладающими государ-

ственными полномочиями – в этом случае неоднородность проявляется в информационной асимметрии различных подсистем). Неоднородность региональной социально-экономической системы субъекта РФ проявляется в неоднородности участников (часть благ производится и потребляется в регионе, часть благ обладает избыточным производством и требуются специальные методы координации для решений этой проблемы, часть благ производится в недостаточном объеме и требуется координация по обеспечению региона этими благами), неравномерности обеспеченности потребления произведенных благ и неравномерности производства потребляемых благ.

2. В одной и той же региональной социально-экономической системе существует несколько форм координации: рыночная координация (коммерциализация в различных формах и проявлениях), административные процедуры (регулирование и ограничения), сети (система двусторонних связей). Поэтому целесообразно отказаться от обсуждения приоритета административных или рыночных механизмов и признать майорат координации как основного способа осуществления взаимодействия внутри системы при наличии процедур согласования вследствие возникающей неоднородности реакции элементов системы региона.

3. Элементы социально-экономической системы в большинстве случаев обладают двойственностью, поэтому пропорции между методами администрирования и методами рынка могут изменяться внутри территории и определяются масштабами развития кооперации на основе администрирования.

4. Координация в одной из трех известных форм (рынок, администрирование, сеть) и многовариантных сочетаниях этих форм является обязательной составляющей регионального управления как основы формирования устойчивых связей между элементами внутри региона. Необходимость развития методов координации на региональном уровне подтверждается следующими выводами:

– локальные провалы в координации, как правило, не могут быть эффективно устранены рыночными методами, особенно при распределении ресурсов, вследствие действия механизма ценообразования;

– отказ от координации в целом увеличивает неопределенность поведения подсистем региона;

– применение процедур, свойственных только одной форме координирования, только усиливает региональные кризисы и требует наличия администрирования дважды – администрирование как координация методов координации и затем администрирование как метод координации;

– координация позволяет учитывать временные разрывы, когда рыночное равновесие наступает очень быстро или существует значительный лаг или когда равновесие остается за пределами временного регулирования;

– многовариантность установления равновесия внутри региона предполагает, что координация упрощает установление двухсторонних связей при наличии правил и норм на уровне регионального управления, что сокращает затраты на поиск и обмен информацией.

5. Способы координации являются и продуктом и предметом социальных противоречий в обществе, поэтому при разработке правил и норм регионального регулирования (размещение, налоговая политика, защита собственности и т.д.) необходимо учитывать социальные последствия такого регулирования.

Следовательно, существует необходимость внедрения в работу региональных исполнительных органов власти эффективных современных методов управления, адекватных по сложности новым условиям и требующих от системы администрирования открытости, оперативности и адекватности по отношению к запросам внешней среды. Традиционными ориентирами административных реформ, проводимых в разных странах мира, являются: 1) повышение качества общественных услуг (включая государственные); 2) экономичность общественного сектора (снижение удельных расходов на исполнение государственных функций и оказание услуг); 3) укрепление исполнительской дисциплины (обеспечение выполнения указов, постановлений, решений, планов). Изменения институтов (отношений, организаций, правил функционирования) исполнительной власти на уровне региона определяются как комплексные изменения в системе регионального управления: как в функционировании самих органов администрирования (внутренние административные процессы и процедуры), так и в организации взаимодействия с гражданами, различными общественными институтами и организациями.

В связи с этим проведем обобщение теоретических и методологических подходов к управлению изменениями для системы регионального управления, что обеспечит распространение лучших решений и внедрение сложив-

шихся в процессе административного реформирования институтов регионального управления. Так, для условий региональной системы в целом и ее управляющей подсистемы могут быть применены три основных вида теорий изменений:

1. Теории цикличности (прогнозирование траектории развития на основе принципов цикличности и эволюции социально-экономических систем):

– теория фазовых превращений (системы администрирования возникают при реализации новых функций регионального управления, потребность в которых назрела в обществе);

– теория жизненного цикла (продолжительность существования всех организаций, реализующих функции регионального управления, ограничена и включает четыре этапа развития: появление, рост, зрелость, спад);

– теория циклов сжатия-расширения (в течение продолжительного периода наблюдается расширение спектра государственных услуг (с соответствующим сокращением рыночных решений), затем этот период сменяется либерализацией, когда начинается преобладание рыночной координации).

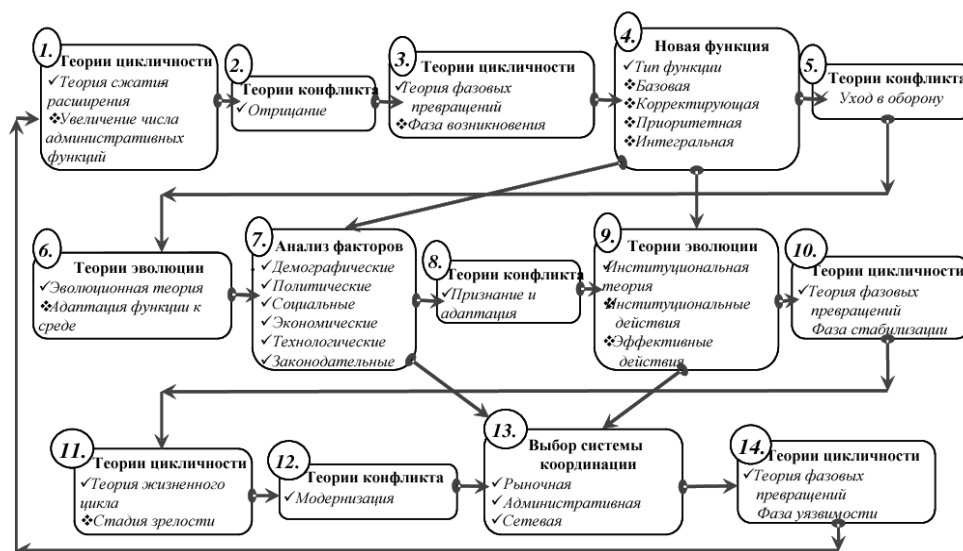
2. Теории окружения (внешняя, неуправляемая макросреда влияет на социально-экономическую систему и действующие в ней организации):

– эволюционная теория (для достижения успеха подсистемы должны уметь приспосабливаться к изменениям макросреды);

– институциональная теория (подсистемы придерживаются не просто тактики адаптации, но и вбирают в свою структуру и внутреннюю культуру технологическое и социально-культурное влияние внешней среды).

3. Теории конфликта (социально-экономическая система реагирует на новшества: потрясение; уход в оборону; признание; адаптация).

В связи с вышеизложенными теориями нами предлагается методология использования имеющихся теорий, на основе комплексного подхода, позволяющего описать место и область применения каждой теории как реакции социально-экономической системы региона на происходящие изменения (рис. 1).



1,3,4,6,9,10,11,14 – действия подсистемы развития социально-экономической системы субъекта РФ
 2,5,7,8,10,11,12,13 – действия управляющей подсистемы социально-экономической системы субъекта РФ

Рис. 1. Комплексный методологический подход к управлению изменениями в административной системе региона

Учитывая, что любой социально-экономической системе присуще механизм саморегуляции и обеспечения собственной устойчивости, можно выдвинуть гипотезу, что предварительный анализ потенциала, без начала изменений, как правило, не приводит к изменениям в управлении. Это связано с тем, что без появления реальной угрозы устойчивости системы, в условиях ограниченности бюджета, региональная система будет стремиться экономить бюджетные средства только для целевых задач. Поэтому для начала цикла изменений должен произойти факт появления новой подсистемы, новой услуги, означающий, что в региональной системе появляется новая функция. До появления собственно новой функции, угроза не может быть идентифицирована, хотя и может широко обсуждаться, стать предметом социальных конфликтов до ее появления, но тем не менее управляющая подсистема не будет предпринимать специальных действий по ее устранению.

Появление же новой функции (как например задачи, поставленной федеральным центром или реализуемой коммерческими организациями) следует рассматривать на основе теорий цикличности, а именно теории фазовых превращений, так именно эта теория показывает движение ресурса по его превращению в функцию и в конечном случае в услугу. Теория фазовых превращений может рассматривать это развитие ресурса на нескольких уров-

нях, обеспечивает ее гибкость: затраты (в т.ч. и расходы местных бюджетов, географическое расположение, комплексность и т.д.) Если угроза устойчивости будет происходить от организации находящейся на фазе уязвимости, то такая угроза считается минимальной. Поэтому для регулирования и адаптации всей системы к появлению новых функций следует обращать внимание именно на фазу возникновения. После того, как факт возникновения новой функции будет установлен, необходимо определить к какому типу функции она будет отнесена: базовой, корректирующей, приоритетной или интегральной. Это анализ должен выполняться в рамках теорий окружения в части изучения макросреды и соответствия новой функции соответствия нормам общества.

Необходимо рассмотреть теорию конфликта, чтобы определить опасности для административной системы и оценить ее поведение на ранних стадиях. После оценки конфликтной ситуации на основе эволюционного развития следует понять перспективы развития сформированной функции, а именно какие подсистемы она затронет, какие индивиды будут пользоваться функцией, какие организации окажутся интегрированы с данной функцией. Набор решений, представленный на рис. 1, должен включать оценку ресурса, вовлекаемого в новый процесс, оценку источника изменений, соответствие изменений макросреде, классификацию функций, прогнозирование реакции административной системы региона и оценку эволюционного развития. Предложенная в данной статье комплексная методология, объединяющая три группы теорий, охватывает различные гипотезы развития социально-экономической системы региона, позволяет прогнозировать варианты развития региональной системы на качественном уровне, несмотря на то, что отдельные теории дают противоречивые результаты. В целом это дает возможность администрациям регионов предвидеть будущее своих подсистем и оценивать потребность в координации возникающих изменений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Шапкин И.Н. Управление региональным хозяйством. М., 2005.
2. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 2002.
3. Гапоненко А.Л., Полянский В.Г. Развитие региона: цели, закономерности, методы управления. М., 1999.
4. Неоднородные экономические системы: противоречивое единство рыночного и нерыночного секторов экономики. Саратов, 2007.

LITERATURE

1. Shapkin I.N. Upravlenie regional'nym hozyaistvom. M., 2005.
2. Laksin V.N., Shvecov A.N. Gosudarstvo i regiony. Teoriya i praktika gosudarstvennogo regulirovaniya territorial'nogo razvitiya. M., 2002.
3. Gaponenko A.L., Polyanskii V.G. Razvitie regiona: celi, zakonomernosti, metody upravleniya. M., 1999.
4. Neodnorodnye ekonomicheskie sistemy: protivorechivoe edinstvo rynochnogo i nerynochnogo sektorov ekonomiki. Saratov, 2007.

*Рязанский государственный
радиотехнический университет*

17 января 2012 г.