



**В.А.Сухих**

## **ОСНОВНЫЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ПРИНЦИПЫ СОЦИОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПАРАДИГМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

На рубеже XX и XXI вв. в России произошли кардинальные политические, экономические и социальные перемены, которые не только завершили предыдущий исторический период развития страны, но и положили начало новым тенденциям, новым «ориентирам» и новым «вехам», которые способны определить облик страны и ее регионов на десятилетия вперед. Хотя многие наиболее острые проблемы регионального управления, формирования новой региональной политики уже получили обстоятельное освещение в научной литературе<sup>1</sup>, все же некоторые принципиальные вопросы в данной сфере знания остаются дискуссионными и неоднозначными.

Не вступая в дискуссию по данному поводу, мы лишь изложим собственные концептуальные установки и раскроем сущностные характеристики основных концептов новой парадигмы регионального управления, которые оказывают решающее влияние на результирующие векторы социально-экономического развития регионов России, в том числе Пермского края.

Региональное управление в нашем понимании – это система методов, механизмов и технологий, при помощи которых осуществляется воздействие на экономические, социальные, этнодемографические, технико-технологические, экологические и иные процессы в пределах региона, направленные на эффективное использование имеющихся ресурсов в целях динамичного развития региона и повышения качества жизни населения.

1. Важнейшая особенность новой парадигмы регионального уровня заключается в том, что она базируется на сущности региональной проблемы как сложного явления, охватывающего взаимосвязанные экономические, социальные, демографические, экологические, организационные и иные аспекты (см. рис.1).

Региональное управление с позиции социэкономки означает сосредоточение активных управленческих усилий на трех основных составляющих:

а) на надежном управлении региональной экономикой в условиях ее модернизации, становления рыночных механизмов, которые должны обеспечить экономический рост;

б) на формировании действенной системы управления социальными (социально-демографическими) процессами с целью повышения благосостояния регионального сообщества;

в) на максимальной оптимизации управленческих институтов и структур по принятию решений и реализации государственных и муниципальных управленческих задач.

В качестве субъектов регионального управления выступают законодательные (представительные) и исполнительные органы субъекта РФ, общественные и хозяйствующие организации, которые осуществляют соответствующую управленческую деятельность, тем или иным образом выражают и защищают интересы соответствующего региона, определяют предпочтения, установки и средства для их реализации.

2. Многоуровневая система управления региональной экономикой, социально-экономическим развитием территорий (федеральный, региональный, муниципальный и корпоративный уровни) в условиях становления экономического плюрализма и либерализации общественной жизни должна основываться на *принципах* меритократии, дирижизма, партнерства, субсидиарности, мобильности, адаптивности, инновационности.

Суть принципа *меритократии* (от лат. *meritus* – достойный + греч. *κράτος* – власть) заключается в том, что в обществе, регионе, муниципалитете должны выдвигаться на руководящие посты наиболее способные, креативные люди из всех социальных слоев.

Принцип *дирижизма* состоит в использовании государственными органами преимущественно экономических, нормативных, координирующих форм и методов управления, а не только административно-командных, карательных и силовых.

Принцип *партнерства* предполагает отход от жесткой соподчиненности по вертикали и определяет поведение объектов и субъектов регионального управления в процессе их взаимодействия как юридически равных партнеров.

Согласно принципу *субсидиарности*, каждому уровню власти должны соответствовать те функции, которые могут быть выполнены наиболее эффективно, для чего должны выделяться и соответствующие ресурсы.

Принципы *мобильности* и *адаптивности* предусматривают способность системы регионального управления чутко реагировать на изменения внешней среды, трансформирующие функциональную и организационную структуры региональных органов власти и тем самым позволяя субъектам управления адаптироваться к быстро меняющимся условиям функционирования.



Рис. 1. Концептуальная модель управления социально-экономическим развитием региона

Необходимость повышения конкурентоспособности экономики страны и ее регионов требует реализации *модернизационного* и *инновационного* принципов прежде всего при размещении производительных сил, а также формирования в регионах инновационной среды с соответствующей инфраструктурой и необходимыми институциональными механизмами, дающими возможность капитализировать человеческий потенциал, социализировать, экологизировать, информатизировать и модернизировать хозяйственную деятельность в этих регионах. В связи со сказанным большое значение приобретает использование в регионе новых форм организации производственной и непроизводственной деятельности, в частности, создание полюсов экономического роста, научно-производственных кластеров, наукоградов, технополисов и т.п.

С позиций социэкономии особенно важным представляется *сочетание* на региональном уровне *принципа свободы предпринимательства* с *принципом* социальной справедливости. Реализация социальной ответственности предпринимателя перед коллективом – это только программа-минимум для корпорации (фирмы, компании). Вложение средств в работника позволяет не только улучшить условия труда, повысить конкурентоспособность продукции, создать имидж предприятия, но и обеспечить производство преданными работниками, а регион (муниципальное образование) – лояльным населением.

3. Основным объектом регионального управления в нынешних условиях России выступает субъект РФ. Именно он становится базовой социально-политической и социально-экономической ячейкой пространственной организации нашего общества. Эта ячейка обладает всеми признаками территориальной системы, в первую очередь *целостностью*, способностью саморазвития, адаптации к изменяющимся внутренним и внешним условиям, а также законченным циклом воспроизводства, специфическими особенностями потока экономических, социальных и иных процессов.

Субъект РФ в качестве звена региональной экономики имеет определенные полномочия в экономической, финансовой, правовой сферах, которыми не наделены звенья более высокого (например, экономический район) и более низкого уровня иерархии (муниципальное образование – город, муниципальный район, сельское поселение).

4. Проблема регионального управления должна рассматриваться в рамках *взаимодействия властных структур региона и органов местного самоуправления*. Решение ее сводится лишь к поиску оптимальных форм и методов взаимодействия региональных и муниципальных властей. Необходимо определение полномочий, функций самих территориальных органов исходя из специфики, целей и задач развития региона.

Развитие местного самоуправления с учетом национальных, исторических, социально-этнических и других особенностей местных сообществ позволяют каждому гражданину реализовать свое право участвовать в управлении общественными делами, обеспечивает возможность самостоятельного решения населением (непосредственно или через представительные органы) всех задач социально-экономического развития своей территориальной общности, расширяет свободу выбора жителями образа жизни, дает возможность развивать малые предприятия) создает предпосылки тесного сотрудничества предпринимателей и властей территории.

Так как центр тяжести в реализации социально-экономической политики сместился в регионы, где решается проблема жизнеобеспечения населения, региональные

и местные органы управления несут главную ответственность перед населением и центром за положение дел в регионе.

5. С учетом того, что – региональная проблема в принципе не может быть решена раз и навсегда, ее остроту можно минимизировать с помощью различных методов и инструментов регионального управления.

В научной литературе по-разному трактуются методы управленческой деятельности на территории. Анализ их толкований позволяет предложить следующее определение: *метод управленческой деятельности* в регионе – это совокупность взаимосвязанных правовых, организационных и иных форм, способов и приемов, используемых региональными и муниципальными властными структурами и иными акторами для воздействия на сознание и поведение людей регионального сообщества с целью решения поставленных задач.

В региональном управлении социально-экономическими процессами применяются специфические методы, которые должны отвечать определенным требованиям: обладать способностью обеспечивать реализацию управленческих воздействий, быть разнообразными и приспособленными к использованию в территориальном управлении, реальными и гибкими и участвовать в той или иной мере во всех фазах производственного процесса. Рассмотрим их более подробно.

По характеру воздействия на рыночные процессы методы управления делятся на прямые (обязательные), косвенные и опосредованные; по силе воздействия – на стимулирующие, сдерживающие, иницирующие; по широте воздействия – на общеэкономические и селективные; по каналам воздействия – на экономические, административные (организационно-административные и социально-политические), морально-этические; по способам и механизмам реализации – на налоговые, бюджетные, кредитно-денежные, ценовые, антимонопольные, внешнеэкономические, институциональные и др. (см. рис.2).



Рис. 2. Методы и формы государственного регулирования экономики региона

*Административные методы* (их нередко называют организационно-административными или организационно-распорядительными) управления регионами, которые включают способы, приемы и действия, связанные с прямым и обязательным определением поведения и деятельности людей со стороны соответствующих управляющих компонентов региона, базируются на присущих региональной системе *отношениях власти и подчинения*. Региональные органы, наделенные властью, осуществляют административную деятельность, задача которой заключается в координации деятельности хозяйствующих субъектов региона. При этом власть имеет полномочия определить «коридор социально-экономического развития», одним из ограничителей которого, является эффективность развития, определяемая соотношением его результата и затрат на него, а другим – является уровень доверия населения к властным структурам. Между этими двумя ограничителями и происходит процесс развития.

В отличие от административных *экономические методы* базируются на общих правилах поведения, выбора вариантов экономической стратегии. Они позволяют оказывать *косвенное воздействие* на объекты управления, учитывать экономические интересы предприятий различных форм собственности. Использование экономических методов предполагает полную самостоятельность субъектов экономики региона при высокой ответственности за действия и их последствия, побуждает субъекты к подготовке альтернативных решений и выбору из них оптимального с учетом допустимого экономического риска.

Необходимость применения экономических методов управления вызвана тем, что только на основе административных методов невозможно эффективное решение всей совокупности проблем, возникающих в процессе управления экономикой региона.

С позиции социэкономии в региональном управлении заметную роль играют морально-этические и социально-политические методы.

*Морально-этические* методы регионального управления имеют в основе обращение к достоинству, чести и совести человека. Они включают методы воспитания, разъяснения и популяризации целей и содержания управления, средства морального поощрения и взыскания с учетом психологических особенностей и ориентации работника и др. Смысл их применения состоит в том, чтобы сформировать и поддерживать определенные убеждения, духовные ценности, нравственные позиции, психологические установки в отношении управления и тех действий, которые необходимы для его осуществления.

Борьба с коррупцией в органах власти всех уровней стала национальным приоритетом. И пока не будут достигнуты успехи в этой, шансы на модернизационный прорыв останутся минимальными.

*Социально-политические методы* управления связаны с созданием условий труда, быта, досуга работников, оказанием им социальных услуг, вовлечением в процесс властных отношений, развитием общественной и политической активности. Они влияют на социально-политические интересы работников, их статус, возможности свободной самореализации.

6. Особенность новой парадигмы регионального управления заключается и в признании того, что долгосрочного и стабильного успеха в региональном развитии можно добиться только используя *новые инструменты и технологии управления*, в том числе заимствованные из управленческого опыта предпринимателей (стратегическое планирование, стратегический маркетинг, управление проектами, диагностика, аудит и др.). В частности, в последние годы в связи с рассмотрением региона в качестве квазикор-

порации открывается возможность применения в нем некоторых корпоративных методов, особенно методов «крупной корпорации», одного из немногих типов современных организаций, эффективно использующих современную концепцию менеджмента. Создание корпоративного образа региона позволяет осуществлять управление региональным развитием на основе методов менеджмента и маркетинга (регионального менеджмента и регионального маркетинга)<sup>2</sup>.

В практике регионального управления все шире используются инструменты и методы *научного познания*: математическое программирование, вероятностно-статистические методы, системный и функциональный анализы; методы теории стратегических игр и статистической теории принятия решений; экономико-статистическое моделирование; методы прогнозирования социального экспериментирования; графические; теории очередей или теории массового обслуживания, а также методы естественных, общественных и точных наук. Сегодня инструментарий научной методологии богат, он постоянно развивается. В управленческой деятельности на уровне регионов пока весьма робко реализуют его возможности. Но если прогнозировать уровень сложности управленческой деятельности в XXI в., то уже сейчас можно признать, что без освоения научной методологии региональному управлению не справиться со своими проблемами, не добиться успеха в сфере регионального развития и регионального управления.

В первую очередь следует подчеркнуть содействие органов власти установлению частно-государственного партнерства на основе взаимодействия власти, бизнеса и общества, а также использованию программно-проектного подхода при решении важнейших задач не только общегосударственного, но и регионального и локального характера. Эти два технологических подхода тесно связаны друг с другом, ибо использование концепции *частно-государственного партнерства* в триаде «власть-бизнес-общество» необходимо для реализации национальных, государственных, региональных и муниципальных проектов, представляющих особый и общий интерес<sup>3</sup>.

Хотя каждый из партнеров имеет конкретные права, цели и мотивы, решает конкретные задачи, при заключении договора (соглашения) на конкретный срок относительно конкретного объекта партнеры определяют условия и порядок объединения ресурсов, направляемых для достижения цели, регулируют права и обязанности сторон, распределяют ответственность между партнерами. В частности, федеральные, региональные и муниципальные властные структуры устанавливают стоимостные и качественные параметры проекта, предоставляют частным партнерам-инвесторам налоговые и иные льготы, гарантии, регулируют тарифную политику и др. Частные же партнеры осуществляют финансовые проекты в целом – от проектирования до сдачи в эксплуатацию, участвуют в получении доходов (прибыли) от проекта и др.

Несмотря на то, что в триаде «власть-бизнес-общество» взаимодействие должно происходить на основе принципа «взаимной ответственности», все же главенство, по нашему мнению, должно оставаться за властью, ибо ее главная задача – сформулировать правила и добиться их неукоснительного выполнения всеми другими участниками социально-экономических процессов. Обязательной процедурой в современных демократических условиях становится открытая выработка и согласование этих правил с участием всех заинтересованных сторон, т.е. без участия бизнеса и ответственности процедура выработки таковых правил становится весьма уязвимой для критики. Вот почему в системе механизмов регулирования (управления) появляются новые, такие как «общественные слушания», «переговорные площадки», «общественная экспертиза», «межведомственные группы (советы)», «экспертная оценка рисков»,

«гражданский контроль» и т.п. Именно они становятся механизмами включения представителей бизнес-сообщества и широкой общественности в процессы выработки и принятия управленческих решений.

Внедрение фундаментальных принципов, правил и методов стратегического планирования и прогнозирования в практику управления социально-экономическим развитием территорий будет способствовать упорядочению распределения в той или иной мере ограниченных ресурсов предельно эффективным путем, приобщению и поддержанию конкурентных преимуществ региона при соперничестве с другими регионами за инвестиции, высококвалифицированную рабочую силу и передовые позиции в международном сотрудничестве. Тем самым федеральные и региональные органы власти и управления выполняют не только функции общего регулирования экономикой, но и стратегически-инновационную функцию, связанную с определением главных направлений структурных сдвигов, модернизационных процессов и инновационного развития с учетом перспектив развития мирового, национального и регионального хозяйства.

Все большую роль в региональном развитии приобретают такие методы активного вмешательства федеральных и региональных органов власти в процессы социально-экономического развития, как разработка федеральных и региональных программ, приоритетных проектов в сфере здравоохранения, образования, ЖКХ и сельского хозяйства. На региональном и муниципальном уровне исполнительными органами власти рассматриваются и утверждаются представительными органами различные программы и проекты (инновационные, социальные, экономические, экологические и иные), призванные улучшить качество жизни населения. Тем самым целевые программы и проекты становятся сердцевиной стратегического управления в региональной экономике.

7. Успешность регионального управления в основном зависит от того, как организована в регионе система связей и отношений в заданных параметрах, которая характеризуется термином «механизм». *Механизм* (от греч. μηχανισμός – искусство построения машин) – это такое внутреннее устройство какой-либо системы (например, региональной, социально-экономической системы), в которой силы воздействия и взаимодействия, приводящие в движение всю систему, одну или несколько структур (подсистем), подчиняются определенному порядку и последовательно преобразуются в единое согласованное движение во времени и пространстве.

Отдельные элементы механизма управления не могут быть противоречивыми, иначе их воздействие на региональные воспроизводственные и иные процессы будет носить разнонаправленный характер.

Механизм регулирования экономическими и социальными процессами в регионе нами рассматривается как *сложная многоуровневая система*. Он представляет собой совокупность достаточного количества составляющих и предназначен посредством совокупности конкретных методов, инструментов, связей и отношений (вертикальных, горизонтальных, прямых, обратных, непосредственных, косвенных, ближайших, отдаленных, промежуточных, конечных и т.п.) воздействовать на функционирование и развитие региона в соответствии с целевыми установками.

Подсистему обеспечения механизма регионального управления можно представить в виде такой «цепочки»: методическое, правовое, организационное, информационное, кадровое, материальное и финансовое обеспечение.

Главное требование, которое предъявляется к механизму управления регионом в условиях его относительной экономической самостоятельности – это, с одной стороны,

содействовать активизации модернизационных процессов, становлению и развитию рыночной системы, обеспечивающих рост эффективности производства, сбалансированность спроса и предложения, повышение качества товаров и услуг, а с другой – ограничивать приоритет рыночных отношений особенно при решении проблем, которые не могут решаться с помощью рынка, прежде всего социальных и экологических.

Приоритетную роль в формирующемся механизме регионального управления призван сыграть государственно-регулятивный компонент, который ориентирован на сохранение и укрепление социально-экономического пространства региона. Методы, инструменты, применяемые в управлении территориями, используются по поручению государства, т.е. официально, а также в установленном порядке. Они должны отвечать определенным требованиям: обладать способностью формировать и обеспечивать реализацию управляющих воздействий, быть разнообразными и приспособленными к использованию в управлении, реальными и гибкими и участвовать в той или иной мере во всех фазах воспроизводственного процесса.

При разработке механизма управления региональным развитием следует учитывать то обстоятельство, что не все стороны (компоненты) региона поддаются прямому управлению. Многие из них развиваются по принципам самоорганизации в силу объективных причин. Важно понять, каким образом они приходят в движение, и выработать систему стимулирования их движения в определенных направлениях, задаваемых специально.

8. Региональное управление в современных условиях предопределяет необходимость смены парадигмы управленческих действий на всех уровнях власти. Если власть принимает на себя ответственность за региональное развитие (а иных вариантов в принципе быть не может), то она должна так организовать систему принятия управленческих решений, чтобы эффективность их была реальной и надежной. Поэтому тезис, который предлагается выдвинуть в качестве определения главной цели всей деятельности государственной и муниципальной власти звучит так: *сделать государственное управление социально и экономически эффективным*. Названная цель как ожидаемый результат количественно неизмерима и является публичным политическим тезисом – вершиной в системе целей.

На следующем уровне построения системы целей место главной цели должны занять положительная динамика показателей социально-экономического развития и положительное отношение общества к результатам работы власти.

Не останавливаясь на анализе подходов к оценке эффективности региональной власти, отметим лишь, что однозначного толкования понятия и единичного подхода к определению эффективности власти до сих пор не предложено. Это обусловлено тем, что сфера властных полномочий многогранна – включает экономические, социальные, финансовые, нормативно-правовые, организационно-административные и иные аспекты, каждый из которых отличается своеобразием понятия и подхода к расчёту эффективности.

В условиях, когда в социально-экономической сфере государство ограничило свое влияние и в экономике разделило его с частным собственником, а в социальной сфере, скажем для краткости, с многочисленными институтами гражданского общества, оценка эффективности государственного управления, в том числе на региональном уровне, не может быть корректна, если основана только на соотношении затрат и результата. Эффективность социальной и экономической систем перестала находиться в прямой зависимости от эффективности управления со стороны государства по старой, командной схеме.

В условиях рыночной экономики, в сфере, где государство отказалось от полномочий собственника и прямого управленца в процессах производства и распределения, ему необходимо сделать следующие шаги.

Первое. Сменить идеологию командного управления на идеологию управления целями участников экономического оборота.

Второе. Сменить отраслевую структуру управления на функционально-целевую.

Показатели эффективности государственного и муниципального управления, как степени целенаправленного влияния на объекты управления в социально-экономической сфере (рост инвестиций, улучшение демографической ситуации, развитие жилищной сферы, стимулирование развития региональных центров пространственного развития, т.е. «полюсов» роста, повышение уровня безопасности личности и охрана общественного порядка и т.д.), должны быть конкретными, взаимосвязанными и оцифрованными. Такой подход был использован при разработке системы показателей эффективности деятельности органов власти в Пермском крае, утвержденной указом губернатора № 55 от 25 июля 2007 г. «О целях, задачах и целевых показателях деятельности Правительства Пермского края на 2007-2010 годы».

В основу данного подхода положено определение базовых направлений деятельности по следующим финансово-целевым блокам: «Развитие человеческого потенциала», «Экономическое развитие», «Развитие инфраструктуры», «Развитие территорий», «Эффективное управление собственностью и финансами». В рамках конкретных направлений разработаны реальные механизмы достижения поставленных целей, отраженные в программах, проектах или планах мероприятий. Для каждой из таких форм работы предусмотрен перечень показателей, имеющих конкретные значения, прогнозируемые на три года.

Дальнейшая организация план-факторного контроля позволит выявить степень отклонения фактических значений от планово-прогнозных и своевременно принять организационные меры для преодоления такого разрыва.

---

<sup>1</sup> См., например: Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 1997; Региональное развитие: опыт России и Европейского союза. М., 2000; Гутман Г.В., Мироедов А.А., Федин С.В. Управление региональной экономикой. М., 2001; Маршалова А.С., Новоселов А.С. Управление экономикой региона. Новосибирск, 2001; Котилко В.В. Региональная экономическая политика. М., 2001; Кузнецова О.В. Теоретические основы государственного регулирования экономического развития регионов // Вопр. экономики. 2004. №4; Орешин В.П., Потапов Л.В. Управление региональной экономикой. М., 2003; Двас Г.В. Управление региональной экономикой на основе теории надежности, СПб., 2005; Швецов А. Либерализация государственной региональной политики // Вопр. экономики. 2006. №7. С. 73-83; Буров М.П. Система регулирования экономического взаимодействия регионов. М., 2007; Кудрявцев А.Л., Максимова С.В., Аверина Л.М. Методологические основы планирования территориального развития с учетом согласования интересов корпорации и территории / Ин-т экономики УрО РАН. Екатеринбург, 2007; Региональное измерение государственной экономической политики России / под ред. Малчинова. М., 2007; Регион в новой парадигме пространственной организации России / под ред. А.И. Татаркина. М., 2007; Измалков С., Сонин К., Юдкевич М. Теория экономических механизмов // Вопр. экономики. 2008. №1; Попадюк Н.К. К вопросу о региональной политике в новой экономике // Проблемы модернизации экономики и экономической политики России. Экономическая доктрина Российской Федерации: матер. Рос. науч. экон. собр. (Москва, 19-20 октября 2007 г.). М., 2008. С. 345-361.

<sup>2</sup> См., например: Попов Р. Региональный менеджмент. Краснодар, 2000; Блинов А. Региональный маркетинг как основа привлечения инвестиций // Наука и промышленность России. 2001. №12; Котлер Ф., Асплунд К., Рейн И., Хайдер Д. Маркетинг мест / пер. с англ. СПб., 2005.

<sup>3</sup> См., например: Инвестиционные возможности России. Принципы и риски частно-государственного партнерства: матер. конф. 21 ноября 2006 г. М., 2006; Ветров Г.Ю. Институты развития территорий в рамках частно-государственного партнерства // Городской альманах. М., 2008. Вып. 3.