**Регион как социально-экономическая система**

Уткин Э. А. Денисов А. Ф.

**Основные характеристики**

Органы власти в субъектах Федерации выполняют не только очевидные функции управления, связанные с текущей деятельностью и процессами на территории, но и осуществляют управление ее развитием. Несмотря на всю важность текущего управления, функция управления социально-экономическим развитием приобретает все большую значимость. Эта значимость особенно велика в условиях рыночных отношений, ибо без стратегического регулирования со стороны государства бессистемная деятельность хозяйствующих субъектов в лучшем случае способна обеспечить стихийное, несбалансированное, неустойчивое развитие, результаты которого, вероятно, современное общество не удовлетворят. Поэтому соответствующие органы государственного управления на всех уровнях власти должны проводить системное регулирование регионального развития. Целенаправленно оказывать с помощью имеющихся экономических, административных, информационных, правовых механизмов воздействие на условия, приоритеты и ограничения развития определенных территориальных образований с целью воспроизводства потенциала социально-экономической системы территории.

Органы государственной власти в субъектах Федерации должны содействовать созданию новых производств на территории региона в целях укрепления своего экономического потенциала, увеличению налогооблагаемой базы и появления новых рабочих мест. Необходимо поддерживать уже имеющиеся производства с целью сохранения рабочих мест и обеспечения дальнейшего роста экономического потенциала региона. Для этого целесообразно проводить мероприятия по рекламе местных товаропроизводителей, содействовать оптимальному размещению предприятий, оказывать помощь по профессиональной подготовке, обучению, оказывать помощь при управлении, предоставлять гарантии и поручительства по займам и т.п.

Одной из основных целей государственных органов власти является обеспечение необходимых условий для жизнедеятельности населения. Набор важнейших типов потребностей граждан любого государства, которые реализуются в процессе их жизнедеятельности, практически не зависит от отраслей специализации территории. Независимо от того, что производится на предприятиях, данный набор остается практически неизменным и включает в себя такие потребности, как питание, жилье, работа, духовное и физическое развитие, воспитание и обучение детей, специальное образование, охрана здоровья, различные материальные блага и услуги, транспортные средства для перемещения, средства связи для передачи и получения информации и т.п.

С точки зрения органов управления на данный набор потребностей населения накладывается ряд обязательных требований:

— полнота, т.е. охват всех типов рациональных потребностей;

— постоянство воспроизводства с качественными изменениями;

— комплексность (т.е. удовлетворение рациональных потребностей должно быть сбалансированным, и низкий уровень удовлетворения одной потребности не может быть компенсирован более высоким уровнем удовлетворения других).

Каждый тип потребностей населения можно представить в виде подсистемы, функцией которой является удовлетворение соответствующей потребности. Диспропорции в развитии данных подсистем приводят к снижению реализуемости главной цели общества. Нехватку продовольствия нельзя заменить избытком одежды. Соответственно, провал в развитии одной из функций воспринимается обществом как неудачное развитие всего общества.

В системе можно выделить два вида материальных ресурсов: неперемещаемые (природные ресурсы, основные фонды, стационарная инфраструктура и т.п.) и мобильные (капитал, оборудование, технологии и т.п.), а также человеческие (не просто трудовые ресурсы, но лица, сознательно действующие в рамках установленных социально-хозяйственных механизмов). Для эффективного функционирования системы необходима сбалансированность данных трех факторов. Так, избыток неперемещаемых ресурсов и трудовых ресурсов, при нехватке необходимого оборудования, технологий, финансовых ресурсов, не только не будет способствовать развитию, но, наоборот, будет препятствовать эффективному функционированию системы. В частности, возникнет безработица, производственные фонды будут загружены не полностью, что увеличит расходы на ликвидацию данных диспропорций. Аналогично, нехватку квалифицированных кадров практически невозможно восполнить избытком материальных ресурсов.

Развитие системы осуществляется как количественно, так и качественно. При количественном развитии происходит простое воспроизводство существующих элементов и объектов системы, например, строительство однотипных торговых киосков. После определенного накопления количественных изменений в системе возникает потребность в качественном развитии, в переходе на новый уровень. Так, когда киоски перестают соответствовать потребностям населения, или свободного места для их строительства не осталось, возникает либо остановка в развитии торговой сети поселения, либо начинается строительство более крупных торговых точек, которые будут представлять качественно новый этап в развитии.

Развитие должно быть устойчивым, что подразумевает длительность сохранения основных условий для сбалансированного воспроизводства многостороннего потенциала территории. Недопустимо, чтобы развитие осуществлялось за счет невосполняемой эксплуатации какого-либо из основных факторов — природных ресурсов, населения, существующих производственных фондов. В противном случае исчерпание данного фактора приведет к кризису развития с непредсказуемыми социально-экономическими последствиями.

Научно-обоснованное развитие требует осмысленного подхода к решению проблем, существующих в регионе. Долгосрочный план развития любой территориальной социально-экономической системы оформляется в виде концепции развития, содержащей стратегии, т.е. совокупность принципиальных направлений долгосрочного развития. Главное назначение концепции — служить основой для принятия как краткосрочных, так и долгосрочных решений. Отсюда следует, что концепция не является ни планом, ни программой, ни прогнозом будущих действий. Одной из главных задач концепции является решение проблем региона как системы. Поэтому цели и определяемые ими пути развития должны быть ориентированы на решение выявленных проблем развития. Исходя из этого, концепция регионального развития позволяет обеспечить единство решений, ориентируя их на повышение эффективности работы системы в целом. Когда общество находит решение заложенных в концепции проблем, или изменяется их характер, возникает необходимость в создании новой концепции.

Под проблемой понимается не просто нехватка или избыток какого-либо ресурса, но систематически воспроизводящаяся диспропорция между различными аспектами развития. При устойчивом воспроизведении в регионе на каждом новом этапе той или иной диспропорции возникает необходимость во внешнем корректирующем воздействии или в координации усилий всех элементов системы по устранению дисбаланса. К важнейшим типам проблем можно отнести:

Несоответствие в требованиях к развитию региона как элемента вышестоящей системы и как целостной самостоятельной системы. Проблема возникает тогда, когда внешние цели, задаваемые вышестоящим уровнем управления, вступают в противоречие с целями и потребностями населения нижестоящей системы.

Диспропорции между отдельными функциональными подсистемами, затрудняющие исполнение основных целей системы. Например, недостаточная развитость транспортной системы в регионе не позволит населению и грузам перемещаться по территории с необходимой оперативностью.

Диспропорции внутри подсистем, затрудняющие реализацию функций отдельных подсистем. Например, из-за очень малой доли общественного транспорта и высокой доли личного транспорта транспортная система в целом работает недостаточно эффективно.

Несоответствие масштаба, качества и сложности организационных структур системы масштабам или качеству ее развития. Если первые три проблемы можно отнести к разряду технических, имеющих решение в виде поддержания необходимых пропорций между функциональными подсистемами в рамках определенных безопасных параметров, то четвертая проблема существенно сложнее для выявления и нахождения ее решения. Она возникает в процессе развития системы, когда старые объекты инфраструктуры и организации не удовлетворяют возросшим потребностям. Например, в деревне, разросшейся до крупного поселения, для обеспечения нормальной работы будет недостаточно вырыть десяток новых колодцев, а потребуется использовать качественно новый элемент — водопроводную башню и систему водопровода. Также, на каком-то этапе развития городу потребуется строительство не новых медпунктов, а специализированных клиник.

В связи с усложнением социально-экономических систем и увеличением функций государства в современном мире все большее распространение получают сложные, многоуровневые системы управления. В подобных структурах основные элементы системы управления разделены на несколько уровней. Уровни управления представляют собой организационно обособленные элементы, выявляемые в структурах территориального управления, например, субъект Федерации, муниципальное образование. Вышестоящие уровни управления могут воздействовать на подчиненные элементы тремя основными способами:

— через постановку целей и функций;

— через задание определенных ожидаемых результатов;

— через выдачу ограничений по ресурсам, элемент при этом сам осуществляет выбор оптимальных действий.

Между разными уровнями системы осуществляется разделение полномочий, ответственности и функций по вертикали власти. В рамках закрепленных за ними полномочий элементы системы имеют право самостоятельного принятия управленческих решений. Вышестоящий уровень управления имеет право вмешиваться в текущую деятельность нижестоящего уровня только в том случае, когда последний не справляется с выполнением своих функций. Элементы одного уровня управления могут напрямую взаимодействовать по решению своих задач минуя вышестоящий уровень управления. Взаимодействие между уровнями системы за пределами существующего разделения полномочий и функций (например, по вопросу делегирования определенной функции) осуществляется на договорной основе.

Любой уровень территориального управления характеризуются выполнением некоторого объема конкретных видов управленческих работ, т.е. можно говорить о принадлежности к каждому уровню структуры некоторого ряда конкретных функций. Совокупность конкретных функций территориального управления является основной характеристикой уровня управления. Первоосновой для их выделения являются цели и задачи каждого конкретного уровня территориального управления. Каждый уровень формирует свой вектор целей, согласующийся с векторами вышестоящих уровней.

Среди основных задач можно выделить:

— создание и поддержание условий воспроизводства рабочей силы (социальная инфрастуктура, жилищное и коммунальное хозяйство);

— создание и поддержание благоприятных условий для нормального хозяйствования на территории (производственная инфраструктура, транспортная инфраструктура, связь);

— контроль за использованием природных ресурсов и состоянием окружающей среды.

Кроме того, все уровни управления должны:

— предоставлять населению социальные гарантии и обеспечивать основные конституционные права;

— регулировать использование различных механизмов хозяйствования;

— выступать как органы общественного, публичного предпринимательства, осуществляющие функции по организации и поддержанию бесприбыльных или малорентабельных, но необходимых для населения предприятий (например, коммунальное хозяйство);

— органы управления проводят политику развития отсталых районов территории (строительство промышленных предприятий, создание новых рабочих мест и т.п.);

— организацию посреднических, информационных, внедренческих и прочих услуг различным потребителям (предприятиям и т.п.);

— проведение природоохранных мероприятий.

В качестве органов публичного предпринимательства органы территориального управления предоставляют, в основном, следующие категории товаров и услуг:

— товары и услуги, специфика которых предопределяет невозможность оказания таковых с помощью рыночных механизмов (например, услуги правоохранительного характера), в подобных сферах частные фирмы могут предложить очень мало, и поэтому государственный сектор должен сам оказывать такие услуги и заставить каждого оплачивать их путем налогообложения;

— товары и услуги, попадающие под действие рыночного механизма, но предоставление которых с помощью рыночных механизмов с точки зрения общества в целом неэффективно из-за возникновения социальной несправедливости и дискриминации значительных слоев населения (например, образование, культура, здравоохранение и т.п.): некоторые из граждан могут быть слишком бедны, и поэтому потреблять определенных услуг меньше, чем того желало бы государство;

— товары и услуги, для которых неизбежна естественная монополия, проистекающая из технических особенностей самого товара или территориальной ограниченности рынка, а конкуренция приводит к нерациональности использования ресурсов (например, коммунальные услуги, энергетика и т.п.), в этом случае монополия со стороны государства необходима для того, чтобы предотвратить эксплуатацию своего положения частными фирмами путем установления высоких цен и предоставления услуг низкого качества.

Ориентация органов регионального управления на предоставление вышеперечисленных категорий товаров и услуг ни в коей мере не запрещает им выходить на рынок в качестве производителей иных товаров и услуг. Однако эта роль органов территориального управления для системы управления имеет второстепенный характер.

Органы власти субъектов Федерации должны координировать и регулировать деятельность муниципальных органов власти. Не все функции по оказанию услуг населению могут быть доверены муниципальному уровню управления. Местные органы власти могут не принимать в расчет последствия предоставления ими услуг, возникающих в отношении населения других районов. Поэтому передавать им функцию оказания услуг там, где это может повлечь за собой широкомасштабные последствия, нецелесообразно. Кроме того, порой возникают ситуации, когда польза для соседних территориальных образований от действий одного из муниципалитетов достаточно велика, но не принимается им в расчет. В результате местные органы власти могут предоставлять эту услугу в недостаточном объеме. Поэтому строительство магистральных дорог, крупных объектов инфраструктуры должно осуществляться с максимальным учетом интересов региона, или даже страны.

Основные цели управления и категории предоставляемых товаров и услуг в целом очерчивают круг деятельности системы регионального управления и служат своеобразным критерием для формирования некоторой совокупности конкретных функций управления.

Задача приспособления деятельности органов управления к требованиям населения требует выполнения функции исследования и анализа потребностей граждан и хозяйствующих субъектов. Функция планирования позволяет решать задачу обоснованного определения основных направлений развития и источников ресурсов для их обеспечения. Задачи налаживания организационных отношений между различными структурными подразделениями решаются путем функций организации, распорядительства, координации, регулирования. Задача по проверке эффективности деятельности, сравнению полученных результатов с плановыми осуществляется через функцию контроля. В целом содержание функций на каждом уровне территориального управления обусловлено спецификой задач, которые выполняются на соответствующем уровне.

Объектами управленческой деятельности могут являться подведомственные организации, частные компании и предприятия, население территории и др. Элементы и параметры хозяйственной деятельности определяют содержательную специфику управленческого воздействия органов территориального управления. Так, к элементам и параметрам можно отнести планы и программы социального и экономического развития, бюджет определенной территории, ставки налогов и т.п.

Распределение конкретных функций в структурах управления субъекта Федерации следует проводить с учетом системы территориального управления в целом. Формирование и распределение функций и задач по уровням структуры территориального управления должно идти как снизу, от объекта управления, так и сверху, от субъекта управления. Сверху распределение функций производится исходя из глобальной, целевой функции вышестоящего уровня управления территориальной структуры с последующим формированием целей для нижестоящих уровней; при движении снизу распределение функций осуществляется исходя из конкретных задач, требующих своего разрешения. Задачи, которые нижестоящий уровень управления не способен эффективно решить самостоятельно, передаются вышестоящему уровню управления.

Под распределением функций и задач не следует понимать простое делегирование полномочий от вышестоящих уровней к нижестоящим и обратно. Данный процесс представляет собой совместную работу представителей разных уровней территориального управления, населения по разграничению и согласованию задач, функций между уровнями территориального управления. Практика показала, что бессистемный процесс заключения договоров о разграничении полномочий между двумя отдельно взятыми уровнями управления — Федеральным центром и отдельно взятыми субъектами Федерации без учета интересов остальных уровней и субъектов управления, снимая некоторую политическую напряженность, одновременно усугубил существующие противоречия в сфере управления.

При преимущественно централизованном формулировании функций и задач возникает опасность придания структуре лишних или неосуществимых функций, излишней бюрократизации верхних уровней системы управления. В то же время при децентрализованном формулировании функций и задач возникает опасность игнорирования важных стратегических целей и задач вследствие невозможности отдельной части системы охватить и осознать цели системы в целом, и концентрации усилий лишь на выполнении местных функций.

При распределении следует исходить из того, что в сферу обязательной компетенции органов управления не должны входить функции, которые не отвечают целям территориального управления и которые реализуются через рыночные отношения самостоятельными хозяйствующими субъектами.

В связи с этим основным правилом распределения множества функций в структурах территориального управления выступает принцип субсидиарности, согласно которому распределение функций необходимо начинать с исследования возможности их реализации частными производителями, в случае их неэффективности — нижним уровнем территориальной структуры управления, наиболее приближенным к населению и т.д.

Наличие определенной функции у соответствующего уровня территориального управления обуславливается невозможностью или неэффективностью (и даже разрушительностью) ее реализации через рыночные отношения или нижестоящими уровнями управления. В то же время со стороны предприятий, населения существует потребность в осуществлении такой функции на данной территории. При этом населению безразлично, каким уровнем территориальной структуры управления эта потребность будет удовлетворяться.

Следует учитывать ряд важных положений, характеризующих взаимоотношения между уровнями управления:

— верхний уровень управления должен иметь дело с более крупными подсистемами или с более широкими аспектами деятельности территориальной системы хозяйства в целом;

— верхний уровень имеет дело с более долгосрочными аспектами поведения территориальной системы;

— функции на верхних уровнях менее структурированы и детализированы, содержат больше неопределенностей и более трудны для формализации;

— период принятия решений по функциям верхних уровней управления больше, чем для нижних уровней;

— в деятельности верхних уровней в большей мере осуществляются функции координирования и согласования, а деятельность нижних уровней характеризуется преимущественно выполнением оперативно-хозяйственных функций.

Таким образом, были выделены основные критерии отнесения конкретной функции к определенному уровню управления. Критерии дополняются количественными характеристиками, которые должны удовлетворять как потребителей результатов реализации конкретной функции (объектов управления), так и тот уровень структуры территориального управления, который реализуют функцию (субъект управления).

Потребность объектов управления характеризуется степенью удовлетворенности при реализации конкретной функции по количественным, качественным, временным, территориальным, стоимостным и другим параметрам реализуемой функции. Основной оценкой возможности реализации определенной функции со стороны субъекта управления, т.е. соответствующей структуры территориального управления, является уровень компетенции при реализации функции, который характеризуется достаточностью информационных, финансовых, материальных, трудовых ресурсов. Кроме того, важной оценкой со стороны субъекта управления является оценка экономической и технической эффективности реализации конкретной функции.

Таким образом, можно сформулировать основные принципы, которые необходимо соблюдать при распределении функций между уровнями структуры территориального управления:

— принцип субсидиарности, т.е. максимальное приближение конкретной функции территориального управления к потребителю функции;

— принцип достаточности полномочий, т.е. полномочия уровня управления, реализующего функцию, должны быть необходимыми и достаточными для ее эффективной реализации;

— принцип соответствия полномочий и ответственности, т.е. ответственность за выполнение определенной функции не должна превышать объем предоставленных полномочий, но и не должна быть меньше этих полномочий;

— принцип обеспеченности ресурсами, т.е. реализация конкретной функции на соответствующем уровне территориального управления должна быть обеспечена необходимыми информационными, материальными, финансовыми, трудовыми ресурсами.

После формулирования множества конкретных функций территориального управления можно перейти к их распределению между уровнями структуры территориального управления.

Распределение функций проводится преимущественно на основе использования экспертных методов оценки в соответствии с установленными принципами. При оценке возможности эффективной реализации функций на определенном уровне управления требуется учитывать неодинаковые характеристики территориальных единиц одного уровня, например, Нижний Новгород и Биробиджан. Чем выше статус административно-территориального образования и чем больше численность населения, тем больше функций не передается наверх, а остается на конкретном уровне территориальной организации управления. Чем больше экономическая и социальная развитость конкретных территориальных единиц, тем больше функций, касающихся развития, остается в компетенции органа управления данной территории.

Сначала определяется необходимость управления конкретной функцией со стороны системы территориального управления, то есть когда реализация функции без вмешательства органов территориального управления невозможна. Если такая необходимость существует, то далее оценивается возможность реализации каждой функции на различных уровнях системы территориального управления, двигаясь от нижних уровней к верхним. При этом оценка эффективности реализации конкретной функции на каждом уровне структуры определяется по различным показателям технической и экономической эффективности. Конкретная функция закрепляется за тем уровнем структуры, который имеет возможность обеспечить наибольшую эффективность реализации.

Периодически необходимо проводить экспертную оценку степени удовлетворенности объекта управления реализацией каждой конкретной функции территориального управления, и эффективность ее осуществления. В случае необходимости функции должны делегироваться на тот уровень управления, который сможет выполнять функцию более эффективно.