

СОВРЕМЕННЫЕ НАУЧНЫЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ В РЕГИОНЕ

В статье раскрыта сущность основных современных подходов к управлению территориальным развитием в регионе. Обоснована необходимость перехода практики управления территориальным развитием в регионе на процессный подход как результат эволюционной трансформации территориально-проблемного, системного и системно-институционального подходов.

Ключевые слова: управление, регион, территориальное развитие, научный подход, государственное и муниципальное управление.

Замедление темпов экономического роста российской экономики, перспективы сокращения бюджета ставят перед регионами сложные задачи системного характера повышения эффективности управления территориальным развитием. Проблема совершенствования управления территориальным развитием усложняется наличием недостаточно четко сформулированной промышленной политики [2], продолжающимся финансово-экономическим кризисом мировой экономики, способствуют проблеме негативные ожидания отечественных производителей последствий вступления России в ВТО.

Перед регионами России поставлена задача формирования новой системы управления, базирующейся на нормативно закреплённом разграничении полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, которое должно сопровождаться внедрением современных методов и механизмов управления по результатам [1].

Повышение результативности и эффективности управления территориальным развитием возможно только на основе применения научно обоснованных подходов.

С нашей точки зрения, в современной практике управления территориальным развитием в регионе можно выделить три подхода:

- территориально-проблемный;
- системный;
- системно-институциональный.

В данной статье попытаемся обосновать необходимость перехода практики управления территориальным развитием на процессный подход как результат эволюционной трансформации территориально-проблемного, системного и системно-институционального подходов.

Территориально-проблемный подход получил свое развитие в преддверии перехода отечественной экономики на рыночные механизмы хозяйствования. Характерный для периода плановой экономики, территориально-проблемный подход был нацелен на создание и развитие территориальных крупных народнохозяйствен-

* © Хмелева Г.А., 2013

Хмелева Галина Анатольевна (hmelevagalina@yandex.ru), кафедра экономики Самарского государственного университета, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

ных комплексов и решение крупномасштабных отраслевых и региональных народнохозяйственных проблем с применением современных для того времени достижений научно-технического прогресса и использованием природно-ресурсного потенциала регионов. Ключевым фактором развития территорий служили рациональное территориальное размещение производительных сил, инструментом – государственные программы по созданию крупных народнохозяйственных комплексов. Так, один из ведущих представителей отечественной региональной школы Н.Н. Некрасов в 1978 г. отмечает, что «особое значение имеют научно обоснованная рациональная территориальная организация хозяйства, планомерное размещение производительных сил по экономическим районам страны, целенаправленное формирование комплекса хозяйства в каждом районе» [4].

Такие сложные и емкие задачи невозможно решать без использования специальных научных методов – системного анализа и экономико-математического моделирования. Системный анализ рассматривался как способ систематизации и структурирования большого потока информации и обеспечения комплексности научного исследования и разрабатываемых практических мероприятий для реализации поставленных задач. Этому способствовало и применение нового для того времени экономико-математического моделирования. Н.Н. Некрасов в своей книге «Региональная экономика. Теория, проблемы, методы» приводит слова академика Н.П. Федоренко: «Системный подход к организации планирования и управления народным хозяйством требует перехода ... от разрозненных частных моделей экономики, изолированного рассмотрения экономических категорий к общей концепции, позволяющей видеть всю систему связей и отношений в экономике, весь комплекс параметров, определяющих наилучшие пути ее развития и способствующих выполнению намеченных планов» [4].

Территориально-проблемный подход хотя и не исчерпал себя полностью, но практически полностью трансформировался в программно-целевой метод. Развитие рыночных основ хозяйствования, научного направления теории систем применительно к социально-экономическим системам, экономико-математического моделирования как особого аналитического инструментария [3] способствовало переходу к новой парадигме управления территориальным развитием – системному подходу.

Системный подход представляет собой методологию исследования объектов как систем. Системный подход к организации и управлению является способом мышления, соединением отдельных составляющих в единое целое. В.Н. Садовский [7] приводит около 40 определений понятия «система», получивших наибольшее распространение в литературе. Из совокупности имеющихся можно выделить простое и емкое определение, данное одним из основоположников теории систем Л. Берталанфи: система – это комплекс взаимодействующих элементов. Определение Б.В. Прыкина [6] гласит, что «система есть множество, конкретные элементы которого обладают присущими только им свойствами, закономерно связаны между собой и составляют определенную целостность».

Понятие «система» органически связано с понятиями целостности, элемента, подсистемы, структуры и т. д. Поэтому регион (территория) как социально-экономическая система обладает сочетанием элементов, связанных между собой механизмом взаимодействия. На практике он проявляется в том, что предприятия, фирмы, государство, выполняя присущие им роли, нуждаются друг в друге, вступают в деловые отношения с целью достижения поставленных целей. В нашей стране велико влияние государства в силу традиционных патерналистских настроений в обществе, оставшихся в наследство еще с советских времен. Поэтому роль

государства в налаживании эффективного механизма взаимодействия между хозяйствующими субъектами остается чрезвычайно высокой.

Региональная система — открытая система, которая погружена в общество и связана с ним обратными связями. Региональная система испытывает сильнейшее давление со стороны внешнего мира, ее устойчивость зависит от того, насколько она реагирует на сигналы внешней среды — изменения в политике государства, рост инфляции, состояние мировой экономики, изменение конъюнктуры на сырьевых рынках и т. д. Однако региональная социально-экономическая система в условиях федеративного устройства страны занимает особое место, так как именно здесь кроется один из основных резервов для расширения возможностей экономического и социального развития в масштабах всего государства.

Поэтому с позиции системного подхода эффективное управление регионом определяется способностью региональной власти сформировать систему с эффективным механизмом саморазвития, то есть способную максимально использовать имеющийся потенциал, устойчивую к изменениям внешней среды. Остается актуальной и проблема определения адекватного механизма государственного регулирования, затрагивающего региональные системы [8].

Таким образом, социально-экономическая система региона — структура, характеризующаяся наличием связей и отношений между образующими ее элементами (определенной организованностью), но и неразрывным единством со средой, во взаимоотношениях с которой система проявляет свою целостность. Целостное функционирование оказывается результатом взаимодействия всех ее сторон и уровней. Для каждого региона характерны культурные различия, а также определенный уровень жизни населения.

Система региона является сложным типом, поведение которой подчинено достижению цели — эффективной деятельности всех ее элементов.

На рисунке видно, что субъектом управления региона являются органы региональной и муниципальной власти, которые в условиях рыночной экономики создают благоприятные условия для хозяйственной деятельности предприятий, организаций, обеспечения достойных условий для жизни населения региона.

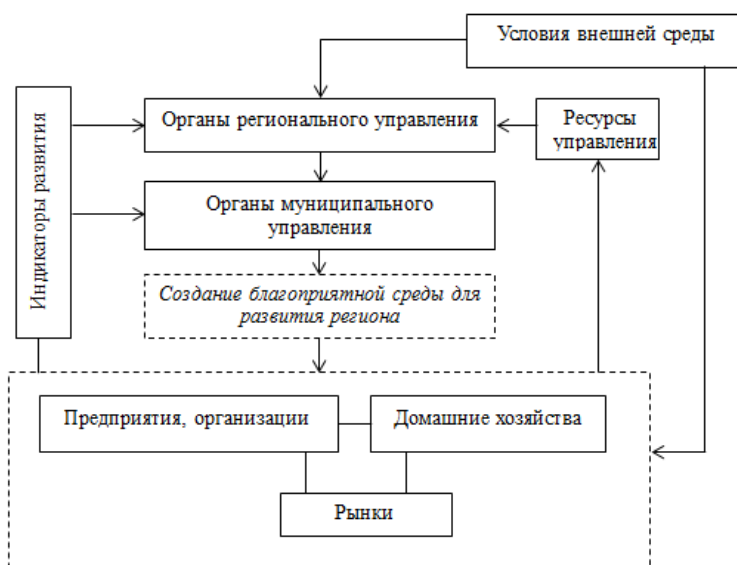


Рис. Системный подход к управлению регионом

Поскольку региональная система является открытой, то на нее непосредственное влияние оказывает внешняя среда: политическая обстановка в стране, уровень инфляции, политическая, социальная и экономическая ситуация в соседних регионах и взаимодействие с ними. Эффективность управления обеспечивается ресурсами, которые используют в своей деятельности региональные, муниципальные власти, предприятия, организации, домашние хозяйства. В своей деятельности органы власти в регионе используют трудовые ресурсы, капитал (государственное имущество), финансовые ресурсы (региональный и муниципальный бюджет).

Оценка результатов развития региона реализуется через систему индикаторов, которые определяются в региональных стратегиях, программах и планах.

Системно-институциональный подход явился продолжением системного подхода и в настоящее время активно используется для развития отдельных сфер региона, решения приоритетных задач государственной политики. При системно-институциональном подходе управление регионом осуществляется как системой. При этом в регионе создается комплекс институтов, способствующих созданию благоприятных условий для развития всех сфер жизнедеятельности: социальной, культурной, экономической, экологической и т. д. Применение системно-институционального подхода можно рассмотреть на примере решения актуальной задачи развития инновационной деятельности в регионе. Для этого в регионах, взявших курс на инновационное развитие, осуществляется формирование инновационных систем, и создаются специальные институты.

В широком смысле термин «институт» подразумевает нормы и правила, охватывающие определенный круг отношений между субъектами. Различают институт как отношения (например, нормативно-правовые, власть, федеральное управление) и как формализованную структуру (например, высшее учебное заведение, научно-исследовательский институт).

На значимой роли институтов в развитии общественных отношений в свое время была построена теория институциональных изменений Т. Веблена, который считал, что институт – это «распространенный образ мысли в том, что касается отдельных отношений между обществом и личностью и отдельных выполняемых ими функций» [10].

По мнению Д. Норта, институты задают «правила» игры, которые позволяют организовать отношения между людьми, создать мотивацию для полезного взаимодействия путем системы согласования интересов между ними [5]. И в этом смысле институты оказывают влияние на функционирование экономических систем, в долгосрочной перспективе способны оказать влияние на социально-экономическое развитие. Для России и ее регионов актуальна еще одна важная проблема функционирования неэффективных институтов, проявляющаяся в «неработающем» законодательстве, избирательном отношении судебной системы и т. д.

Возвращаясь к примеру поддержки развития инновационной деятельности в регионе, специальные институты здесь созданы в рамках инновационной инфраструктуры: технопарки, бизнес-инкубаторы, технополисы, венчурные фонды, ассоциации инновационно-активных предприятий и т. д. Нормативно-правовое обеспечение инновационного развития также является особым институтом, который может либо способствовать созданию благоприятного предпринимательского (в том числе инновационного) климата, либо препятствовать ему.

Процессный подход, на наш взгляд, является логичным продолжением рассмотренных выше подходов и справедливо получает в последнее время все большее распространение на микроуровне управления хозяйствующими субъектами.

Процессный подход основан на представлении деятельности как процесса. Логика процессного подхода заключается в том, что каждый элемент системы регио-

на выполняет присущие ему функции. Предприятия и организации в регионе занимаются производством продукции, оказывают услуги. Органы государственной власти выполняют функции распоряжения государственным имуществом, создания благоприятной среды для предпринимательства, выполняют задачи социального обеспечения отдельных слоев населения, то есть осуществляют деятельность по реализации государственной политики на местах. Деятельность – это процесс реального взаимодействия субъекта и объекта для достижения поставленной цели, решения задачи путем выполнения специальных функций.

Поэтому функционирование региональной системы целесообразно рассматривать как совокупность процессов, в ходе которых между элементами системы происходит результативное взаимодействие.

Таким образом, **процессный подход** – это управление территориальным развитием как совокупностью процессов, набор которых определяется структурой и составом элементов региональной системы, выполняемыми функциями, целевыми установками, закрепленными в документах стратегического и тактического характера.

Процессный подход показал свою состоятельность в управлении ограниченными ресурсами, что особенно актуально для государственного управления. При этом ограниченность следует рассматривать не как нехватку или отсутствие ресурсов, но как объективную необходимость рационального их использования с учетом выполнения условия оптимизации для получения желаемого результата. Тогда необходимым условием достижимости поставленных целей является формирование потенциала ресурсов, т. е. активов региона: физических, нематериальных, капитальных, инфраструктурных, человеческих. Степень эффективности использования ресурсов характеризуется, с одной стороны, приростом стоимости капитала, а с другой – индикативными стратегическими показателями [9]. Не случайно в концепцию процессного подхода прекрасно вписывается программно-целевой метод, бюджетное планирование, составляющие основу инструментария управления процессами. Инструментарий реализации процессного подхода достаточно объемный и включает информационное обеспечение, прогнозы, стратегии, программы, планы комплексного социально-экономического развития и по отдельным направлениям, бюджет региона и др. Отдельное место в этом списке занимает кластерная политика как одна из наиболее эффективных технологий управления территориальным развитием в регионе.

Система инструментов управления развитием региональной экономики предназначена для воплощения на практике целей и задач региональной политики, которую применяют в своей деятельности органы регионального управления.

Таким образом, процессный подход к управлению территориальным развитием в регионе является новым перспективным научным направлением, требующим дальнейшей проработки.

Библиографический список

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.
2. Булавко О.А. Промышленная политика на этапе роста: монография. Самара: Изд-во «Ас Гард», 2012. 114 с.
3. Митрофанов А.Н., Семенычев В.К. Прогнозирование технологических и экономических показателей в задачах управления муниципальными образованиями // Вестник Самарского муниципального института управления. 2008. № 7. С. 5–14.

4. Некрасов Н.Н. Региональная экономика. Теория, проблемы, методы. М.: Экономика. 1978.
5. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. / пер. с англ. А.Н. Нестеренко, предисл. и науч. ред. В.З. Мильнера. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 17.
6. Прыкин Б.В. Техничко-экономический анализ производства: учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.:ЮНИТИ – ДАНА, 2003.
7. Садовский В.Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ. М., 1974.
8. Тюкавкин Н.М., Бадирова А.В. О механизме государственного регулирования экономики // Вестник Самарского государственного университета. 2011. № 90. С. 54–57.
9. Хмелева Г.А. Развитие инновационной экономики: процессный подход: монография. Тамбов: Никитина М.А., 2012. 208 с.
10. Veblen T. The Theory of Leisure Class // An Economy of Institutions. 1992. № 4.

*G.A. Khmeleva**

MODERN SCIENTIFIC APPROACHES TO THE MANAGEMENT BY TERRITORIAL DEVELOPMENT IN THE REGION

The article reveals the essence of main contemporary approaches to the management by territorial development in the region. The necessity of transition of practice of management by territorial development in the region on the process approach as a result of evolutionary transformation of territorial and problematic, system and system and institutional approaches is substantiated.

Key words: management, region, regional development, scientific approach, state and municipal management.

* *Khmeleva Galina Anatolievna* (hmelevagalina@yandex.ru), the Dept. of Economics, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.