

И. А. Тажитдинов

СУБРЕГИОН КАК ОСОБОЕ ЗВЕНО ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ: СУЩНОСТЬ, ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассмотрены методологические основы анализа субрегионов как особой формы структурной организации хозяйственного пространства региона. Определено, что сущность субрегиона заключается в ее следующих ключевых характеристиках: целевой характер формирования, временные пределы функционирования, адаптационность к институциональным изменениям и программный способ реализации цели. Показано место субрегиона в иерархической системе территориальных систем по обязательности полномочий, характеру функционирования органов управления, ресурсной обеспеченности и учету интересов соответствующих органов власти. Разработана концепция процессно-целевого управления потенциалом саморазвития субрегионов, которая позволяет учесть специфику данного звена территориальных социально-экономических систем. *Территориально-экономические системы; субрегионы; процессно-целевое управление; особенности субрегионального подхода*

Интенсификация развития экономики России требует мобилизации на всех звеньях управления ключевых факторов повышения эффективности, среди которых особое место принадлежит структурной организации хозяйственного пространства страны. В условиях рыночной экономики в этой сфере произошли серьезные изменения: при неизменности объекта территориального управления кардинально изменились условия пространственной локализации по ряду ключевых позиций, таких как цель, критерии, характер функционирования и способ распределения ресурсов (табл. 1).

Таблица 1
Смена парадигм понимания сущности
территориальной социально-экономической
системы в условиях перехода от плановых
отношений к рыночной экономике

Параметр сравнения	Плановые отношения	Рыночная экономика
Экономический уклад	Административно-плановый	Рыночный
Способ планирования	Вертикальный	Горизонтальный
Характер функционирования	Ориентация на долгосрочность, устойчивость структуры района, жесткое встраивание в экономико-хозяйственную деятельность государства	Гибкость, направленность на решение краткосрочных временных задач
Способ распределения ресурсов	Плановый целевой характер инвестирования конкретному	Конкуренция за ресурсы

Продолжение таблицы 1

Параметр сравнения	Плановые отношения	Рыночная экономика
	хозяйствующему субъекту	
Целевые установки	Цель – оптимальное размещение производительных сил с дальнейшей организацией замкнутой хозяйственной цепочки	Многовариантность целевых установок от производственных до социальных
Интересы	Превалирование интересов государства	Баланс интересов государства, местного самоуправления, населения и хозяйствующих субъектов
Инструменты управления	Планы (например, 5-летние)	Программно-проектный подход
Сущность	Регион как административная и хозяйственная единица страны	Регион как квазигосударство и квазикорпорация

Подобные изменения характера хозяйственно-экономических связей между экономическими агентами территорий обусловили необходимость формирования гибких адаптивных межтерриториальных объединений (особенно в аспекте межмуниципального сотрудничества), возникновения новых межтерриториальных задач, решение которых требует концентрации не только бюджетных средств, но средств других

активных «игроков» экономического пространства территории.

Следует отметить, что сложившаяся система территориального размещения уже не требует дополнительных вложений и на первый план выходит поиск не оптимальных путей размещения производительных сил, а разработка новых методов управления территориальным размещением, которые в условиях рыночной экономики жестко не зависят от администрирования. Кроме того необходимо уточнить, что дальнейшее развитие способов локализации экономических зон во внутренней среде региона-субъекта должно быть основано на подходе к внутререгиональному пространственному развитию, позволяющему консолидировать усилия и ресурсы для комплексного решения социально-экономических проблем территорий региона через соответствующую программу развития, интегрируя возможности других подходов, обеспечивая баланс интересов экономических агентов территории, а также создавая условия для сохранения культурно-исторических особенностей.

Таким условиям наиболее адекватно соответствуют новые формы структурной организации хозяйственного пространства региона – субрегионы, представляющие собой зону консолидации полномочий, потенциала и ресурсов для решения социально-экономических проблем развития территорий региона.

Суть данного подхода заключается в том, что муниципальные образования (МО), как и субъекты Российской Федерации, также могут объединяться в экономические районы мезоуровня или субрегионального уровня в рамках межтерриториального стратегического сотрудничества, и в свою очередь встраиваться в иерархию территориальных социально-экономических систем (рис. 1).

При встраивании субрегионов в системе «регион – муниципальное образование» возникает вопрос разграничения этих понятий. Данные территориальные системы разнятся как по цели управления, так и по конструкции. Завершенный характер присущ органам управления регионов и муниципальных образований: только на этих уровнях существуют целостные институты, в своем функционировании нацеленные на удовлетворение потребностей населения. Это наличие постоянно действующих органов государственной и муниципальной власти, подотчетных населению. Неполными по своим функциям являются органы управления макроэкономических районов. Что касается субрегионов,

органы управления в них, можно сказать, существуют только эскизно.

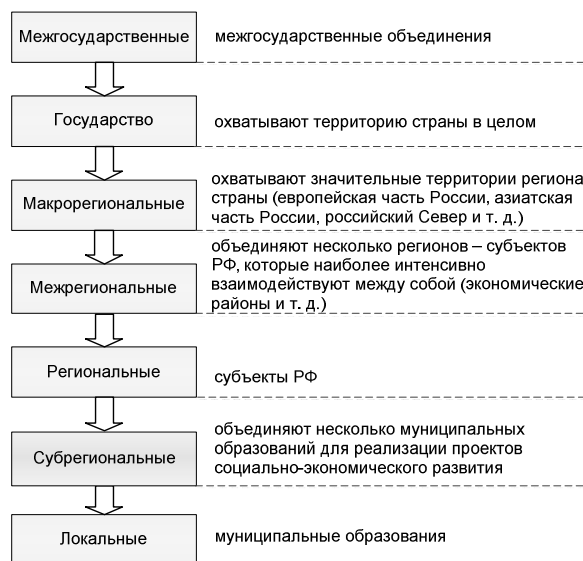


Рис. 1. Иерархия территориальных социально-экономических систем

В табл. 2 представлено отличие субрегионов от регионов и муниципальных образований по различным критериям.

Что касается субрегионов как особой формы территориальной социально-экономической системы, то они отличаются:

а) относительной подвижностью границ. Как территориальная база реализации целевых программ именно субрегионы чаще всего фигурируют в программах регионального уровня, причем в различных программах границы выделяемых субрегионов могут быть разными. Это определяется целями соответствующих программ;

б) целями формирования субрегиона, которые также могут быть разными. Это и более полное использование ресурсного потенциала, и экономия в расходах за счет создания совместной инфраструктуры, привлечение инвестиций путем формирования условий для реализации крупных проектов. В общем цель можно определить как консолидацию усилий и ресурсов для комплексного решения социально-экономических проблем территорий региона;

в) способом образования. В условиях рыночной экономики субрегионы, являясь наиболее адекватной им формой территориальных образований, формируемых как «сверху вниз» по инициативе региональных органов власти (территориальный – экономико-географический плюс административный), так и «снизу вверх» по инициативе экономических резидентов территории (экономический – кластерный);

Таблица 2

Отличие субрегиона от региона и муниципального образования

	Регион	Субрегион	Муниципальное образование
Обязательность полномочий для ОИВ*	Закреплены в НПА** и обязательны к выполнению	Добровольное принятие ОИВ региона и МО дополнительных не закрепленных в НПА полномочий	Закреплены в НПА и обязательны к выполнению
Устойчивость организационных форм управления	Постоянный характер	Временный характер	Постоянный характер
Ресурсная обеспеченность	Бюджетные и внебюджетные средства субъекта РФ	Бюджетные и внебюджетные средства субъекта РФ, МО, частные инвестиции	Бюджетные и внебюджетные средства МО
Инструмент управления развитием	Стратегия + Программно-целевой подход	Стратегия + Программно-проектный подход	Стратегия + Программно-целевой подход
Характер функционирования	Ориентация на долгосрочность, устойчивость структур	Гибкость, направленность на решение краткосрочных задач	Ориентация на долгосрочность, устойчивость структур
Учет интересов	Превалирование государственных интересов, минимальная степень учета интересов других сторон	Баланс интересов региона, МО населения и субрегиона, хозяйствующих субъектов	Превалирование интересов МО

* ОИВ – органы исполнительной власти;

** НПА – нормативные правовые акты.

г) характером складывающихся в них экономических отношений. Они подчинены принципу экономической целесообразности и даже могут иметь стихийный характер. В их рамках стейкхолдеры добровольно объединяют свои усилия для решения актуальных для них в данный момент задач;

д) программным характером управления и деятельности;

е) отсутствием признаков административной единицы (органов власти, бюджета, текущих обязательств);

ж) наличием вертикальных (между органами власти региона и МО) и горизонтальных (между органами власти, хозяйствующими субъектами и населением) связей при превалирующей роли последних.

Таким образом, под субрегионом автор понимает территориальную социально-экономическую систему (группу муниципальных образований), выделяемую по цели реализуемых проектов и характеру складывающихся в ней экономических отношений. При этом субрегион является зоной консолидации полномочий, имеющихся потенциала и ресурсов территории для комплексного решения социально-экономических проблем развития территорий региона.

Роль и место субрегиона как территориальной социально-экономической системы заключается в решении задач по развитию территорий субъекта РФ в рамках единой региональной экономической политики с учетом местной специфики (отрасли специализации, природно-климатические условия и т. д.), а также тех задач, которые муниципальные образования не могут решить в отдельности в силу ограниченности полномочий и ресурсов.

В такой пространственной локализации особую актуальность представляет комплексное решение задач внутрирегионального развития и стратегического планирования и управления, определяющего: 1) понятие и роль субрегионов в активизации потенциала саморазвития локальных территорий; 2) формирование системы стратегического управления субрегионами и выявление источников их ресурсного обеспечения; 3) определение роли и интересов ключевых экономических агентов территории в формировании и развитии субрегионов; 4) создание практических механизмов реализации стратегических документов территориального развития субрегионального уровня.

Главным условием разработки стратегий развития субрегионов является их интеграция в систему стратегического планирования «регион–муниципальное образование». Для этого

должны соблюдаться следующие положения. На региональном уровне происходит конкретизация социально-экономического развития страны с учетом местной специфики региона, формирование и реализация его социально-экономической политики и развитие территорий субъекта Российской Федерации. На субрегиональном уровне проводится рассмотрение и утверждение основных направлений территориального развития муниципальных образований в рамках субрегиональных локализаций, в которых должны учитывать общие интересы региона и муниципальных образований. На муниципальном уровне – управление функционированием и развитием территории, предоставление социальных услуг населению и обеспечение жизнедеятельности хозяйствующих субъектов. И для обеспечения сбалансированного развития территориальных систем различного уровня необходимо обеспечить согласованность разработки и реализации стратегий соответствующих уровней власти.

Такое согласование наиболее эффективно осуществляется через организацию диалога между региональными и муниципальными органами исполнительной власти, представителями бизнеса и экспертным сообществом, когда выявляются потребности, интересы и имеющиеся ресурсы основных субъектов территории. Этот момент в системе стратегического управления территориальным развитием имеет принципиальное значение, поскольку от результатов изучения и согласования интересов и ранжирования потребностей зависит процесс целеполагания, следовательно, определение правильного вектора социально-экономического развития территориальной социально-экономической системы. Поэтому под сбалансированным социально-экономическим развитием субрегиона в данном исследовании следует понимать, прежде всего, достижение баланса интересов между субъектами локализованной территории при разработке и реализации стратегий их развития.

Кроме того, к особенностям стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием субрегиона можно отнести следующие:

1. Объект управления – виды деятельности, образующие экономическое ядро субрегиона, в развитии которых заинтересованы основные субъекты территории, а также протекающие в границах субрегиона социально-экономические процессы, в т. ч. межтерриториального сотрудничества.

Также необходимо сделать акцент на пространственной структуре территории, т. е. стратегия субрегиона должна сочетать в себе собственно стратегию и основные положения схемы территориального планирования. Важнейшими элементами пространственной структуры территории субрегиона являются зоны опережающего экономического роста, отвечающие одному или нескольким критериям конкурентоспособности, к которым относятся: концентрация производства и/или значительная доля в экспорте определенной продукции, высокая производительность труда, внедрение или использование на территории инновационных технологий.

Отраслевые и региональные приоритеты локализуются именно в зонах опережающего развития. Определение на территории зон опережающего развития, формирование набора проектов, прежде всего инфраструктурных, способствующих «диффузии» экономического роста в периферийные территории, выявление иерархии центров системы расселения – основные методы управления пространственной концентрацией на территории субрегиона [1].

2. Система стратегического управления носит многоуровневый характер, включая непосредственно и региональный, и муниципальный компоненты, и федеральный, и субфедеральный (федеральные округа), если в процессе развития участвуют соответствующие субъекты (органы государственной власти).

3. Субъектом управления выступают экономические агенты (стейкхолдеры), имеющие стратегические интересы в развитии субрегиона.

4. Отсутствие собственной законодательно закреплённой ресурсной базы (бюджета), поэтому деятельность субрегиона носит проектно-целевой характер. Ядром реализации стратегии являются программы, направленные на достижение стратегических целей через реализацию основными субъектами территории мероприятий. Источником финансирования являются средства федерального, регионального и местных бюджетов, частные инвестиции, направляемые на развитие территориальной системы.

Следует также отметить, что для обеспечения структурной согласованности стратегий развития субрегионов необходимо включать в их состав несколько обязательных блоков. Первым из них является блок, в котором раскрываются базовые положения стратегии, дается общая характеристика текущего социально-экономического положения субрегиона, исходя

из конкурентных преимуществ и ограничений, внешних возможностей и угроз формулируются цели и задачи развития субрегиона. Далее следуют разделы, в которых раскрываются основные приоритеты развития субрегиона – «социальные», «инфраструктурные» и «отраслевые». Обязательным блоком содержания стратегий является прогноз социально-экономического развития и основные принципы мониторинга реализации стратегии. Такая стандартизация обеспечивает единообразие инструментов при разработке документов и позволит уменьшить затраты (прежде всего, потери времени на приведение в сопоставимый вид) на последующих стадиях процесса стратегического управления.

Таким образом, возникает необходимость создания качественно новой системы управления развитием субрегиона с использованием современных методологических подходов в области стратегического менеджмента, учитывая выявленные особенности процесса стратегического планирования на субрегиональном уровне. Для этого предлагается концепция процессно-целевого управления потенциалом саморазвития субрегиона на основе программно-целевого и процессно-ориентированного подходов (рис. 2).

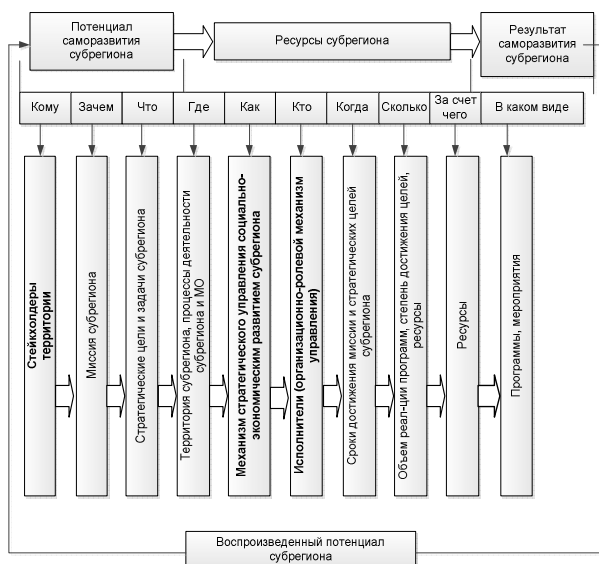


Рис. 2. Концепция процессно-целевого управления потенциалом саморазвития субрегиона

Ее особенность состоит в поэтапной реализации процесса стратегического управления. В результате стратегического анализа субрегиона, оценки его потенциала, определения ключевых «игроков» территории (кому), для которых этот

потенциал будет активизирован, и выявления проблем формулируется миссия субрегиона как конечный результат его развития. Декомпозиция миссии («зачем») на стратегические цели и задачи («что») проводится по основным программным процессам деятельности субрегиона и входящих в него муниципальных образований («где»), включая их (муниципальные) текущие задачи управления.

Для реализации каждого процесса определяются необходимые ресурсы участвующих в процессе развития ключевых стейкхолдеров (держателей интересов) (федеральные, региональные, муниципальные, частные) и мероприятия («сколько»), которые закрепляются за конкретными ответственными исполнителями («кто»). На этапах «как» – «когда» – «кому» – «в каком виде» – определяется нормативно-правовая база и механизм достижения стратегических целей и реализации программных мероприятий, сроки реализации, программы.

Цели развития и стратегический выбор определяются исходя из результатов стратегического анализа, в рамках которого необходимо проводить сравнительный анализ муниципальных образований (МО) не только относительно друг друга, но и относительно других, не входящих в состав данного субрегиона, муниципалитетов в границах своего субъекта РФ. Также следует проводить анализ муниципалитетов соседних регионов, граничащих с муниципальными образованиями исследуемого субрегиона, поскольку они могут обладать сходными характеристиками по видам экономической деятельности, природно-ресурсному, производственному, финансовому и другим потенциалам, природно-климатическим условиям и т. д. Это позволит оценить качество функционирования субрегиона, его конкурентные позиции по привлечению инвестиций, трудовых ресурсов, бизнеса, туристов.

В конечном итоге в результате анализа всех факторов, характеризующих сильные и слабые стороны субрегиона, выявляются отрасли специализации, экономические связи, комплекс отраслей (предприятий), выполняющих системообразующую роль, перспективы комплексного социально-экономического развития (виды экономической деятельности) [2, 3]. Оценивается также качество жизни населения, проживающего на территории субрегиона – уровень благосостояния, социальная сфера и экология.

Анализ потенциала МО, территории субрегиона и потенциала совместного пользования

предполагает изучение степени использования имеющего потенциала с выводами о целесообразности его дальнейшего вовлечения в хозяйственный оборот, а также предпосылок создания нового, ранее не используемого инновационного потенциала. Здесь немаловажную роль играют вопросы права собственности на тот или иной потенциал территории, законодательно закрепленного за определенным уровнем управления (федеральный-региональный-муниципальный). Существует также потенциал совместного пользования [4], под которым понимаются переданные на возвратной или безвозвратной основе, частично или полностью ресурсы для выполнения определенных функций, в том числе делегированных полномочий органам власти конкурентного уровня управления.

Сам процесс разработки стратегии социально-экономического развития системы «субрегион – МО» можно представить через призму стратегического выбора, когда реализация выбранных приоритетных видов деятельности должна обеспечивать баланс интересов стейкхолдеров. Каждой приоритетной функции соответствует своя стратегическая цель, программа развития с набором конкретных мероприятий, обеспечивающих достижение стратегических целей. Структура программы и ожидаемые результаты зависят от специфики конкретного субрегиона – его проблем и возможностей. Кроме того, в стратегию могут быть интегрированы вновь разрабатываемые муниципальные стратегии, что позволяет осуществлять процесс стратегического планирования как сверху вниз, так и снизу вверх.

Ключевыми элементами концепции процессно-целевого управления потенциалом саморазвития субрегиона являются стейкхолдеры территории и организационно-ролевой механизм управления, которые, на наш взгляд, больше всего и соответствуют характеристике субрегионов как особой формы территориальной социально-экономической системы.

Предложенные теоретико-методологические и методические аспекты управления стратегическим развитием территориальных социально-экономических систем были апробированы в программах развития субрегионов Республики Башкортостан (Зауралья и Северо-восточных районов).

В частности, Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 24 февраля 2011 года № 38 утверждена Среднесрочная комплексная программа экономического разви-

тия Зауралья на 2011-2015 годы [5]. Этот субрегион объединяет городской округ город Сибай, муниципальные районы Абзелиловский, Баймакский, Бурзянский, Зианчуринский, Зилаирский, Учалинский, Хайбуллинский районы Республики Башкортостан. Площадь субрегиона составляет 40062 кв. км (27,9% площади Республики Башкортостан). Численность населения в 2010 году составила 344271 человек (8,47% численности населения республики).

Программа развития второго субрегиона – Среднесрочная комплексная программа развития Северо-Востока Башкортостана на 2011-2015 годы – утверждена Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 9 ноября 2011 года № 395 [6]. К северо-восточным районам Башкортостана отнесены муниципальные районы Аскинский, Белокатайский, Дуванский, Караидельский, Кигинский, Мечетлинский, Нуримановский и Салаватский районы Республики Башкортостан. Они занимают более 14,38% территории республики, здесь проживает 4,7% населения республики (191,3 тыс. человек).

В обеих программах с учетом зарубежного и отечественного опыта разработки программ социально-экономического развития за основу была принята логическая структура, включающая следующие блоки:

- аналитический, содержащий анализ основных показателей социально-экономического развития муниципальных образований за последние 5 лет, а также в сопоставлении с уровнем 1990 г., выявление конкурентных преимуществ региона, ключевых проблем, угроз возможностей развития на основе SWOT-анализа;
- концептуальный, включающий миссию, цели и направления Программы, поставленные задачи;
- программный: структура мероприятий инвестиционных проектов Программы, реализуемых исполнителями и направленных на достижение программных целей;
- ресурсный: ресурсное обеспечение, реализуемое в рамках Программы и отражающее распределение финансовых средств по мероприятиям, периодам. Источники финансирования и пр.;
- организационный: организационная структура управления и реализации Программы, подразумевающая определение участников и распределение функций между ними;

- функциональный: система распределения функций, связанных с управлением и мониторингом Программы.

Реализация вышеназванных программ принесла значительные положительные результаты для развития депрессивных территорий Республики Башкортостан. Так, по итогам 9 месяцев 2012 года в рамках Среднесрочной комплексной программы экономического развития Зауралья на 2011–2015 годы в стадии реализации находятся 110 инвестиционных проектов и мероприятий. После утверждения Среднесрочной программы инициированы дополнительно 54 инвестиционных проекта. По данному субрегиону профинансировано мероприятий на сумму в 4 556 млн руб., что составляет 22 % от запланированного объема в 20485 млн руб.

Аналогично для северо-восточных районов республики по итогам 9 месяцев 2012 года в стадии реализации находится более 340 инвестиционных проектов и мероприятий, профинансировано мероприятий на сумму в 2394 млн руб. (8 % от запланированного объема в 30431 млн руб.).

Среди социальных эффектов реализации Программ развития субрегионов можно назвать снижение безработицы. По Зауралью за 9 месяцев 2012 года было создано 1263 рабочих места, за 2011 г. – 1666, показатель безработицы за рассматриваемый период снизился в среднем на 0,19 %. По северо-восточным районам создано 642 рабочих места, процент безработных снизился на 0,2 %.

По результатам Программы развития Зауралья наблюдается рост среднемесячной заработной платы, который за 9 месяцев 2012 года к соответствующему периоду 2011 года в разрезе муниципальных образований варьируется с 1632 руб. в Баймакском районе до 2914 руб. в Хайбуллинском районе. В северо-восточных районах рост составил от 1992 руб. в Аскинском районе до 4266 руб. в Салаватском.

Безусловно, помимо положительных, есть и отрицательные моменты развития субрегионов. Так, в Зауралье до сих пор остается высоким миграционный отток населения из районов в связи с отсутствием достаточного предложения рабочих мест с соответствующим уровнем заработной платы, способной удовлетворить необходимые потребности. Созданные рабочие места не перекрывают уровень безработицы.

Тем не менее, несмотря на отдельные негативные моменты, разработанные программы позволили обеспечить фокусированное развитие группам депрессивных территорий Республики Башкортостан, что в свою очередь доказывает, что только консолидация полномочий, потенциала и ресурсов власти, населения и хозяйствующих субъектов, позволит обеспечить решение социально-экономических проблем развития территорий региона.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Стратегическое планирование и аудит социально-экономического развития региона / Аппарат Правительства Республики Башкортостан, Гос.комитет Республики Башкортостан по размещению гос.заказов, ИСЭИ УНЦ РАН; редкол.: Тажитдинов И.А. (рук.) и др. М.: Экономика, 2012. 310 с.
2. Разработка стратегического выбора муниципального образования: учебно-методическое пособие. М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2004. 184 с.
3. Формирование стратегии развития муниципальных образований / Д. А. Гайнанов [и др.]. Уфа: Гилем, 2007. 163 с.
4. Управление социально-экономическим развитием региона: проблемы, подходы, технологии / под ред. Д. А. Гайнанова; ИСЭИ УНЦ РАН. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2007. 264 с.
5. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 24 февраля 2011 г. № 38 «О Среднесрочной комплексной программе экономического развития Зауралья на 2011-2015 годы».
6. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 9 ноября 2011 г. №395 «О Среднесрочной комплексной программе социально-экономического развития северо-восточных районов Республики Башкортостан на 2011-2015 годы».

ОБ АВТОРЕ

Тажитдинов Илшат Азаматович, зам. Премьер-министра Правительства Республики Башкортостан – Руководитель Аппарата Правительства Республики Башкортостан. Дипл. математик (Башкирск. гос. ун-т), менеджер (Башкирск. акад. гос. службы и управления при Президенте Республики Башкортостан). Канд. экономических наук (г. Уфа, 1998). Иссл. в обл. стратегического управления территориальными социально-экономическими системами, бюджетного федерализма, межбюджетных отношений.