

ной выгодой. И, в конечном счете, способствуют увеличению неравномерного распределения богатства: экономические блага приобретаются главным образом богатыми, которые используют их для удовлетворения уже во многом удовлетворенных и, следовательно, более слабых по интенсивности потребностей.

4. В основе функционирования доминирующих российских корпораций лежит реализация экономической выгоды группы частных лиц, контролирующих компании и являющихся реальными владельцами стратегических ресурсов страны.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Барр Р. Политическая экономия: В 2-х т. Т. 1 / Пер. с фр. М.: Междунар. отношения, 1995. С. 608.
2. Макконнелл К. Р., Брю С. Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика / Пер. с англ. 11-го изд. М., 1993. С. 785.
3. Русакова Л. Н. К вопросу об экономических интересах субъектов хозяйствования // Социально-экономические проблемы современной России: Сб. статей. Вып. 3. Тюмень: Изд-во ТГУ, 2001. С. 16–23.
4. Суслов И. П. Методология экономического исследования. М.: Экономика, 1983. С. 216.

**Владислав Владимирович ЗЫКОВ** —  
директор Международного института финансов,  
управления и бизнеса ТюмГУ,  
доктор социологических наук, профессор  
**Ольга Станиславовна ЕЛФИМОВА** —  
доцент кафедры предпринимательства  
и таможенного дела,  
кандидат социологических наук

## **Современные проблемы регионального и муниципального управления социально-экономическим развитием территориальных образований**

**УДК 336:36**

*АННОТАЦИЯ.* Трансформация российского общества с неизбежностью повлекла за собой не только обострение интереса к осмыслению природы государства, его институтов и способов управления, но и остро поставила вопрос о необходимости применения современных научных методов к управлению социально-экономическими процессами.

*The transformation of society inevitably resulted not only in the intensifying of interest to the comprehension of the essence of the State, its institutions and ways of management but it also raises the problem of applying modern scientific methods to management of social-economic processes.*

Молодому российскому государству чуть более 10 лет. Обретение суверенной государственности произошло на фоне тяжелого экономического кризиса, в котором оказалась наша страна в 90-х гг. XX в. Его глубина и продолжительность свиде-

тельствуют о несоответствии выбранных механизмов реформирования исходному состоянию страны и ее отдельных частей. Резкая и непродуманная смена целевых установок макроэкономической модели государства от «социализма» к «капитализму» привела к большому количеству сложных трансформаций и крупномасштабных изменений, существенно снизивших уровень всех субъектов Федерации. Образовался значительный разрыв в уровнях их развития по стоимости основного капитала и социальной инфраструктуры, по среднедушевым доходам и объемам производства и потребления.

Этот период можно охарактеризовать как десятилетие дезинтеграции и распада экономических связей, как период обнищания народа и его депопуляции, как парад суверенитетов, создавших угрозу государственно-политическому устройству России. Вместе с тем, в основе данных трансформаций содержатся фундаментальные проблемы современных мировых процессов: отношения центра и территорий, федерализма и регионализма, асимметрии и неравномерности регионального развития, и как результат, политическое и экономическое движение к самостоятельности территориальных образований, сепаратизм, стремление к переходу отдельных субъектов во взаимоотношении с центром к модели конфедеративных отношений.

Однако прошедшие годы убедительно показали, что федерация — единственно возможная на данном этапе истории форма существования такого огромного и многонационального государства, как Россия. Но ее процветание связано с интересами как отдельных регионов, так и всего государства в целом. Именно поэтому региональная политика современной России приобрела важное значение, стала ведущей в развитии нашего государства.

Основной базисной составляющей региональной политики является региональная экономическая политика, которая строится с учетом как факторов внутренней среды, так и факторов внешней среды региона. Вместе с тем, региональная политика как единое целое в нашей стране полностью еще не сложилась и ее основные положения окончательно не оформились. Сегодня она включает в себя систему целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием страны, а также механизмы их реализации.

Таким образом, общественные преобразования, прошедшие в России за последние годы, не только обострили интерес, но и обусловили потребность осмысления природы государства, его институтов и способов управления. Именно управление стало для России своеобразной ахиллесовой пятой, породившей неудачи многих реформ. Самой большой бедой российского управления является отсутствие хорошо осмысленной, тщательно разработанной долгосрочной стратегии развития как всего государства в целом, так и его регионов в отдельности.

В современных теориях регион исследуется как многофункциональная и многоаспектная система. Наибольшее распространение получили четыре парадигмы региона: регион — квазигосударство, регион — квазикорпорация, регион — рынок (рыночный ареол), регион — социум [1]. Будем строить свои рассуждения, следуя четвертой парадигме. Такой подход к региону как к социуму (общности людей, живущих на определенной территории) шире экономического, так как включает культурные, образовательные, медицинские, социально-психологические, политические и другие аспекты жизни регионального социума, синтезу которых региональная наука всегда уделяла большое внимание.

Любой регион можно рассматривать как очень сложную, развивающуюся динамическую систему, постоянно взаимодействующую с внешней средой, и, в свою очередь, как объект управления.

В упрощенном виде модель такого управляемого объекта можно представить в виде трех блоков, получаемых в результате его естественной декомпозиции: население, производство, природа. Население порождает спрос, который должен удовлетворяться производством с учетом воздействия на природу.

При более углубленном описании объекта управления, его модель с позиций системного подхода может быть представлена в виде совокупности ряда подсистем (природная среда, экономика, социальная структура, образование, политика и т. д.), образующих единый социально-экономический организм региона. Причем все эти подсистемы тоже, в свою очередь, являются системами. Поэтому регион в целом выступает как некоторая гиперсистема (система циклических связей подсистем), стимулирующая воспроизводство своих элементов (подсистем) за счет кольцевых и обратных связей [2]. В силу принципиальной открытости гиперсистемы она становится квазициклической, но для того, чтобы компенсировать неблагоприятные внешние воздействия, проявляющиеся в разрыве причинно-следственных связей, данная система должна обладать запасом прочности, т. е. минимальным уровнем сложности. Современные синергетические модели типа «хищник-жертва», имеющие достаточно широкую область применения за пределами биологии, воспроизводят такие ситуации достаточно наглядно.

Подчеркнем, что подобного рода гиперсистемы относятся к классу макросистем, а для их исследования используют, как правило, системный подход. Характерной особенностью данных систем является наличие у них ряда специфических свойств, среди которых мы выделяем: неаддитивность, эмерджентность, синергичность, целостность, адаптивность, совместимость и др. Не вдаваясь в детали, охарактеризуем вкратце некоторые, наиболее важные, на наш взгляд, из этих свойств, имеющие отношения к нашему исследованию [3].

**Неаддитивность.** Заключается в том, что макросистема не равна сумме входящих в нее подсистем, т. е.

$$МС = \sum_{i=1}^n ПС_i + \Delta,$$

где МС – макросистема; ПС<sub>i</sub> – i-я подсистема; i=1, n; n – количество подсистем; Δ – величина, равная эффекту неаддитивности.

Применительно к региональной экономике это означает, что она не является простой алгебраической суммой экономик муниципальных образований или отраслей (сфер регионального хозяйствования). Неаддитивность приводит к появлению нового качества региональной экономики как продукта интеграции, соединение в целое многих элементов и систем, их взаимодействие. Величину Δ формализовать очень сложно, но однозначно можно утверждать, что в хорошо организованной системе целое всегда будет работать эффективнее, чем отдельно взятые элементы.

**Эмерджентность.** Означает, что целевые функции отдельных структурных подсистем, как правило, не совпадают с целевой функцией самой макросистемы. Осознанное понимание свойства эмерджентности дает возможность взвешенного отношения к наличию противоречивых целевых функций подсистем и их рационального ранжирования в соответствии с иерархической структурой управляемого объекта.

Речь идет о том, что, во-первых, гораздо сложнее изменить функции вышестоящих, чем ниже стоящих систем и, во-вторых, только в идеальном случае целевая функция государства совпадает с целевыми функциями региона, муниципального образования, отдельного предприятия. В силу этого экономическое управление региона должно быть основано на разумных компромиссах.

**Синергичность.** Представляет однонаправленность действий в системе, которая приводит к усилению (умножению) конечного результата. Наибольшее влияние на развитие положительной синергии в социально-экономических системах оказывают следующие факторы регионального уровня [3]:

- качество производственной инфраструктуры;
- уровень общей и профессиональной культуры трудовых ресурсов;
- научно-технический уровень региона;
- уровень обеспеченности материальными, природными и финансовыми ресурсами;
- стратегия региона (стратегия роста, сохранение равновесия и т. д.).

Перечисленные выше особенности макросистем, естественно, необходимо учитывать как при описании сложных объектов управления (например, экономика региона), так и при построении соответствующих систем управления ими. Вместе с тем, описание подобных объектов управления в современных условиях является чрезвычайно сложной и к тому же неблагодарной задачей, поскольку по ряду причин основные характеристики объекта управления размыты.

В качестве некоторого подтверждения данного факта приведем несколько характерных примеров [4].

В социалистический период нашей государственности территория страны воспринималась как большой «единый завод». В условиях единой государственной собственности это было оправдано. Поэтому управление строилось по отраслевому принципу. В современной экономической науке вряд ли можно найти территориальное или местное управление. По наследству от тоталитарного государства мы имеем два основных уровня управления: управление экономическими процессами государства в целом (макроэкономика) и управление конкретным предприятием (микроэкономика). Исследования в области регионального и местного управления появляются только лишь сегодня.

Описание большинства территорий затруднено и тем, что их границы определялись по иным, не имеющим ничего общего с экономическими принципами (этнические границы, количество членов коммунистической партии и т. д.).

В то же время в мировой практике, да и в российской истории территориальное планирование занимало и занимает достаточно серьезное место. Для такого огромного по территории государства, каким является Россия, в условиях многообразия форм собственности, а следовательно, экономических отношений, невозможно осуществлять эффективное управление из единого центра.

Таким образом, возникает потребность в создании такой распределительной системы управления, у которой степень децентрализации и форма децентрализации функций будут зависеть не только от нормативного их распределения, но и от способности уровней управления выполнить эту задачу.

Но распределение полномочий, естественно, происходит и внутри любой административной структуры. Поэтому крайне важно определить иерархию целей и задач. Следовательно, первым шагом формирования структуры управления должно стать четкое определение и нормативное закрепление целей органа управления, основанное на глубоком анализе объекта.

Для большинства уровней власти количество типов управленческих процессов ограничено следующими видами: стратегическое планирование; финансовое планирование и бюджетный процесс; пользование и распоряжение собственностью; управление инвестиционными процессами. Причем в этих действиях процесс стратегического и финансового планирования выступает как базовый этап постановки целей и задач. Остальные процессы являются способами реализации целей и задач.

К компетенции всех уровней власти относятся функции по созданию благоприятной среды жизнедеятельности, сохранению природной системы, а также созданию нормальных общеэкономических условий для деятельности предприятий и организаций.

У субъектов управления регионом есть несколько способов управляющих воздействий на регион с целью поддержания его жизнедеятельности в параметрах устойчивости: средства экономической политики (реформы, дотации); структурные регуляторы (реструктуризация, налоговая политика); научно обоснованное стратегическое управление (определение целей, оценка альтернативных вариантов, выработка долгосрочной, обеспечивающей устойчивость регионов стратегии) [3].

Деятельность региональных администраций значительно осложняется отсутствием у правительства РФ четкой региональной политики, обеспечивающей справедливое отношение ко всем регионам и в то же время адекватно реагирующей на особенности развития региональных макроэкономических систем. В этих условиях большая ответственность возлагается на региональные органы управления, в связи с чем выдвигается актуальная задача по созданию эффективных систем местного управления и выработка оптимальных региональных стратегий.

В то же время центр тяжести в решении многих социальных проблем все более смещается на уровень муниципального образования. Не вызывает сомнения тот факт, что решение социальных проблем территорий возможно лишь при стабильно работающей и развивающейся экономике. От того, как работают предприятия, как функционирует малый бизнес, каков инвестиционный климат территории, какими ресурсами она обладает, во многом зависит решение социально-экономических проблем территории.

Однако закономерным является тот факт, что в условиях рыночной экономики возможности прямого воздействия на предприятия территории (города, района) со стороны местной власти существенно ограничены. Непосредственное управление возможно лишь по отношению к муниципальным предприятиям, да и то в допустимых пределах. Влияние же на предприятия других форм собственности опосредованно. Вместе с тем, постановка задачи по организации управления экономикой муниципального образования как единым организмом сегодня весьма правомерна, поскольку все социальные аспекты жизнедеятельности населения, в конечном счете, обуславливаются уровнем экономического развития территории.

При этом, конечно же, должен действовать определенный, современный механизм управления местным развитием, ориентированный на позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения. В определенной степени это достигается, во-первых, путем проведения активной политики использования «внутренних сил» и, во-вторых, путем оптимального определения стратегических приоритетов развития муниципального образования [4].

Первое предусматривает эффективное использование потенциала местных инфраструктурных, информационных, организационных, предпринимательских, институциональных и других ресурсов. Второе – взвешенное согласование приоритетов развития муниципального образования в рамках стратегических задач более высокого иерархического уровня, а также формы и методы участия в их решении органов местного самоуправления (рис. 1).

Из данной схемы видно, что определение стратегических целей и приоритетов невозможно проводить изолированно. Требуется детальная взаимоувязка интересов всех субъектов планирования. Учет интересов и взаимовлияний, обозначенный на рисунке 1, позволяет при определении целей муниципального управления более полно использовать индикативные методы управления.

Итак, в целом можно сделать следующий вывод: основной причиной затянувшегося кризисного состояния РФ является неэффективное управление государством и его подсистемами: субъектами федерации, муниципальными образованиями и значительной частью предприятий и организаций.

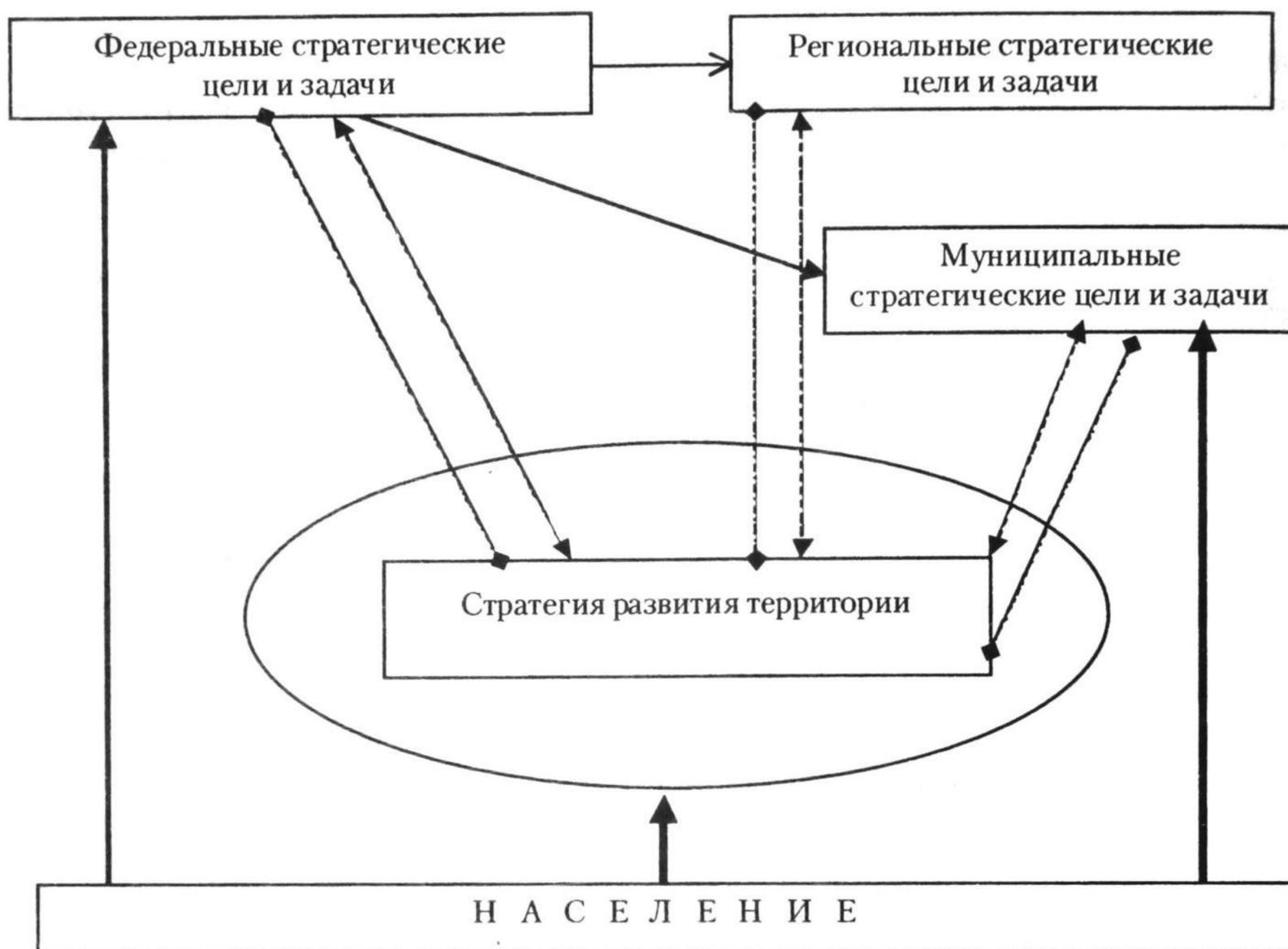


Рис. 1. Согласование иерархии приоритетов и стратегий в процессе стратегического планирования

Условные обозначения:

- Определение рамок компетенции (императив)
- ↔ Учет и взаимное согласование целей
- ◆ Создание условий для реализации целей и задач
- Определяющее влияние

Именно неэффективное управление государством привело к тому, что самое большое в территориальном отношении государство в мире, обладающее огромным национальным богатством, потеряло лидирующие позиции и вошло в группу развивающихся государств мира по всем социально-экономическим показателям [3].

Как следует из теории управления, для эффективного управления необходимо, по крайней мере, выполнение следующих условий.

Во-первых, субъект управления (управляющая подсистема) должен соответствовать по всем количественным и качественным параметрам объекту управления (управляемой подсистеме), сложности и масштабности проблем и задач системы управления.

Во-вторых, эффективное управление предполагает и использование для его достижения эффективного современного инструментария, в частности применение стратегического, координационного, ситуационного и других современных научных методов.

В-третьих, все действия субъекта управления должны находить поддержку и одобрение абсолютного большинства населения государства (региона).

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики. М.: ГУВШЭ, 2000. 495 с.
2. Абрамов Ю. Ф., Бондаренко О. В. Синерго-гомеостатический подход в методологии определения «устойчивости» региона // Регионоведение. 2002. С. 69–78.

3. Самаруха В. И., Краснова Т. Г. Основы регионологии: Учебное пособие. Т. 1. Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2001. 337 с.
4. Воронин А. Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. М.: Финансы и статистика, 2003. 176 с.

**Агнесса Николаевна ЗАЙЦЕВА** –  
заведующая кафедрой экономической теории  
и национальной экономики  
Международного института финансов,  
управления и бизнеса ТюмГУ,  
доктор экономических наук, профессор  
**Наталья Владимировна ОБУХОВИЧ** –  
доцент кафедры экономической теории  
и национальной экономики,  
кандидат экономических наук

## **По поводу профессионально-трудовой реабилитации лиц, освобождаемых из мест лишения свободы**

**УДК 331.101.2**

*АННОТАЦИЯ.* Данная работа выполнена в качестве раздела «Профессиональная и трудовая реабилитация» Гранта областной администрации «Социальная реабилитация граждан, освободившихся из учреждений УИН Минюста РФ по Тюменской области на 2003–2005 годы». В ней на основе анализа текущего рынка труда разработаны концепция и механизм реабилитационной работы с гражданами, освобождающимися из мест лишения свободы.

*The present article is the section entitled «Professional and Labour Rehabilitation» of the draft programme «Social Rehabilitation of Citizens released from Penitentiary Establishments of Tyumen Region Punishment Execution Department of Ministry of Justice on 2003–2005» (within the scope of Tyumen Region Government Grant). The article contains current labour market analysis, concept and mechanism of rehabilitation work with people released from places of confinement.*

Важнейшей составляющей социальной реабилитации лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, является их адаптация в трудовой сфере и на рынке труда. Поскольку освобождающиеся из мест лишения свободы (в дальнейшем — освобождающиеся) представлены в основном (88%) лицами в трудоспособном возрасте (от 18 до 60 лет<sup>1</sup>), постольку потенциально они могут выступать в качестве субъектов текущего рынка труда.

Текущий рынок труда характеризуется наличием свободных рабочих мест и рабочей силы на данный момент и образуется за счет естественного и механического движения рабочей силы и рабочих мест (ввода новых и выбытия старых). Основная функция текущего рынка труда состоит в обеспечении перераспределения рабочей силы между отраслями экономики и обеспечении работой незанятого в данный момент населения.

<sup>1</sup> В УИН Минюста РФ на юге Тюменской области отбывает наказание только мужское население