

УДК 316

DOI 10.23683/2227-8656.2018.4.16



**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ
СИСТЕМА РЕГИОНАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ:
ВОЗМОЖНОСТИ И БАРЬЕРЫ
РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНО-
ИНВЕСТИЦИОННОЙ
МОДЕЛИ РЕГИОНАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

**INSTITUTIONAL SYSTEM
OF REGIONAL
MANAGEMENT:
OPPORTUNITIES
AND BARRIERS TO THE
DEVELOPMENT OF SOCIAL
AND INVESTMENT MODEL
OF REGIONAL GOVERNANCE**

Месхи Бебури Бесикович

Научный сотрудник
Федерального научно-исследовательского
социологического центра
Российской академии наук,
г. Ростов-на-Дону, Россия,
e-mail: bebur9696@mail.ru

Beburi B. Meskhi

Researcher,
South of Russia Branch
of Federal Research Sociological Center
of the Russian Academy of Sciences,
Rostov-on-Don, Russia,
email: bebur9696@mail.ru

В статье анализируется институциональная система регионального управления в российском обществе. Автор статьи придерживается позиции, согласно которой в институциональной системе регионального управления административные институты определяют вектор управленческого влияния и в этом смысле замещают социально-инвестиционные институты. Характеризуя возможности развития социально-инвестиционной модели регионального управления, делается вывод о том, что реалистичным представляется переход в рамках административных институтов к «точечному» социально-инвестиционному сегменту в системе регионального управления.

The article analyzes the institutional system of regional governance in Russian society. The author of the article adheres to the position according to which in the institutional system of regional management administrative institutions determine the vector of managerial influence and in this sense replace social investment institutions. Describing the possibilities of developing a social and investment model of regional governance, it is concluded that it is realistic to move within the administrative institutions to a “point” social and investment segment in the regional management system.

Ключевые слова: региональное управление; социально-инвестиционная модель; институциональная система; административные институты; социально-инвестиционные институты; управленческие инновации.

Keywords: regional management; social investment model; institutional system; administrative institutions; social investment institutions; managerial innovation.

Введение

Учитывая, что существует явное противоречие между запросом на социально-инвестиционную модель регионального управления и сложившейся вертикально интегрированной системой управленческого взаимодействия, необходимо отметить, что в системе государственного управления реализуется, с явными противоречиями, социально-инвестиционный вектор. Уровень целевого социального программирования не является эффективным, так как нельзя говорить об оценке состояния инвестиционных проектов, о достижимости их результатов. Из более чем 60 федеральных программ только по каждой 10 можно говорить, что ее состояние подверглось системному анализу.

Институциональная среда интерпретируется как недостаточно прозрачная для введения управленческих инноваций, связанных с реализацией социально-инвестиционной модели. Говоря о существующих ограничениях и возможных вариантах, описывается переход системы управления в состояние менеджмента, но явные импульсы к социально-инвестиционной ориентированности регионального управления слабо просматриваются. Если полагать, что в социальных институтах отражается стиль исторических выборов в пользу определенного типа регионального развития, так как определяются тип социальной солидарности, уровень социальной защиты, распределение доходов и производство коллективных благ (Гражданское общество ... , 1998. С. 42; Атаманчук, 2008), то обоснованным представляется замечание о том, что региональное управление обращено к вышестоящим инстанциям и реактивно связано с региональным социумом.

Методы исследования

Поэтому первый шаг к пониманию институциональной системы регионального управления как условия реализации социально-инвестиционной модели состоит в выделении проблем управленческой институциональной среды. Исследования российских ученых показывают, что институциональная среда регионального управления и связанные с ней управленческие практики можно объединить по критерию управленческого воздействия (Яницкий, 2017; Батанов, 2005).

В целом, сравнивая динамику регионального управления, можно отметить, что наблюдается переход от парадигмы регионального устойчивого развития к инновационному управлению. Можно говорить о том, что практики инвестирования в человеческий капитал, которые распространены в столицах, становятся потребностью регионального социума и попытки краткосрочного решения социальных проблем, не связанные с трансфертной и рентной (сырьевой) стратегиями, обращают внимание на институциональную среду регионального управления как соотношение институтов инвестирования и администрирования.

Такая динамика имеет долгосрочные последствия для человеческого капитала, так как регионы заинтересованы в том, чтобы стать точками его локализации. Нынешняя система государственного управления объективно имеет в качестве негативного последствия сосредоточение качественного человеческого капитала в столицах, и надеяться, что столицы станут локомотивами развития российских регионов, не приходится. Концентрация человеческого капитала в столицах приводит к депопуляции, воспроизводству депрессивного состояния регионов и в конечном счете к утрате национальной и социальной безопасности.

Констатируя этот факт, нужно рассматривать институциональную среду регионального управления в рамках диверсификации, предполагающей создание перспективных секторов и соответствующей структуры внутриуправленческих отношений. В этом смысле региональное управление показывает превосходство административных институтов, основанных на административных или распорядительных отношениях. Такая ситуация сложилась в связи с тем, что региональное управление работает по трансфертной модели и ее функционирование определяется сложившимися отношениями с вышестоящими структурами.

Очевидно, что региональное управление нуждается в определенной нормативно-правовой коррекции, в том, чтобы в рамках сложившегося законодательства уточнить и наполнить конкретным содержанием положения, касающиеся обязанностей и прав регионов как коллективных субъектов в реализации социально-экономической политики. Действующие нормативные акты, если брать акцент на формальные институты, формируют компетенцию регионального управления в административно-правовой сфере, наделении распорядительскими функциями и не содержат обоснования управленческой ответственности в реализации социально-инвестиционной политики. Развитие че-

ловеческого капитала в российском обществе до сих пор определяется локализацией, соотношением с вторичным или региональным пространством, эта дилемма имеет реальные последствия для институциональной системы регионального управления, так как не стимулируется развитие социально-инвестиционных институтов.

Дефицит социально-инвестиционной деятельности в системе регионального управления культивирует апатичное отношение к проблемам социального развития регионов, которое может тиражироваться и перениматься системой регионального управления. Все упирается в вопрос о том, где концентрируется человеческий капитал в столицах или регионах (Столицы и регионы ... , 2018. С. 31; Гаврилов, 2002). Неравномерность распределения человеческого капитала приводит к тому, что реальное внимание к его проблемам переносится на столицы, а социально-инвестиционная модель регионального управления рассматривается как второстепенный показатель деятельности. Регионы в этом смысле становятся донорами столицы и не заостряют внимания на данной проблеме. Немаловажными для развития социально-инвестиционной модели регионального управления становятся информатизация, технологизация и гуманизация институциональной среды.

Результаты

Сделано немало для формирования единой информационной среды регионального управления, но есть узкие места социально-инвестиционной направленности, связанные с тем, что административные институты с трудом осваивают язык и технологии социально-инвестиционной направленности. Сложилась ее образы как имеющие отношение сугубо к социальной политике, поддержке и защите населения, нормальному функционированию социальной инфраструктуры. Вместе с тем в ряде российских регионов (Татарстан, Краснодарский край, Екатеринбург, Нижний Новгород) есть сдвиг в реализации социально-инвестиционной модели в рамках реально функционирующей институциональной системы.

Во-первых, речь идет о традиционной организационно-нормативной перестройке, формировании социально-инвестиционных институтов в рамках реализации общей социально-экономической политики. Во-вторых, перспективным рассматривается внедрение новых правил и норм контрактного типа, направленных на повышение заинтересованности управленческой среды в повышении социально-инвестиционной активности. Скорее правильно будет сказать, что

складываются параметры среднего уровня социально-инвестиционной активности в региональном управлении, которые превосходят сложившиеся.

Немаловажным для понимания социально-инвестиционных изменений в институциональной среде является расширенное воспроизводство профессиональных и образовательных ресурсов. Наблюдаемые в региональном социуме процессы массовизации образования и соответствующего повышения минимальных требований к рабочей силе вынуждают, в рамках показателей экономического роста, говорить о том, что есть связь между экономической привлекательностью региона и квалифицированными человеческими ресурсами. Из данных социологических исследований явствует, что система регионального управления фиксирует рост заинтересованности управленцев в повышении образовательного и профессионального навыков. Причем в системе регионального управления ситуация отличается большей вариативностью в социально-депрессивных регионах, запрос управленцев на повышение профессионального и образовательного ресурсов в 1,5–2 раза ниже, чем в регионах-середнячках (Столицы и регионы ... , 2018. С. 56; Кривопусков, 2013).

В то же время в системе регионального управления пока еще не сложилась мотивация к повышению обучения, так как базовыми критериями для управленческой эффективности остаются исполнение административных функций, уровень служебной дисциплины. Этим может объясниться низкая доля в системе регионального управления специалистов, обладающих квалификацией в сфере социально-гуманитарного образования. Российские исследователи полагают, что в качестве критериев изучения институциональных факторов регионального развития актуальны определение генезиса образования в развитии региона, исторические, политико-управленческие, социально-экономические, национально-этнические, физико-географические и др. Важно подчеркнуть особенности взаимодействия институциональных акторов на территории региона и включенность регионального сообщества в общероссийское социальное пространство (Региональная социология, 2015. С. 18; Волков, 2015).

Разумеется, данные критерии являются ориентировочными, так как затрагивают генетические и структурные особенности регионального управления. Речь идет о том, что тенденция включения российских регионов в российское политическое пространство состоялась. Однако незавершенность социальной интеграции имеет последствием региональные диспропорции, и в качестве инструмента управленче-

ского воздействия необходимо говорить не о воспроизводстве традиционной матрицы деления на лидерские, срединные и депрессивные регионы, что приводит к понижающей адаптации. Значимой альтернативой выступает социально-инвестиционная модель, основанная на уже накопленных ресурсах, учитывающая особенности генезиса образования и развития региона, состояние взаимодействия институциональных акторов в региональном управлении.

В институциональной системе регионального управления генетические основания просматриваются неоднородно. В первую очередь речь идет о том, что действует матрица институциональной унификации и возникновение институтов, связанных с особенностями регионов, на уровне формальных исключается. В рамках единого политико-правового пространства важно сосредотачивать управление регионами на центростремительных тенденциях. Одновременно особенности регионального развития могут воспроизводиться в институциональной конфигурации, выдвигении в различиях, которые занимают институты регионального управления по сравнению с другими.

Если для лидерских регионов и столиц институты развития фокусируются на финансовых и рыночных механизмах при мощном государственном интервенционизме, так как основу составляют крупные госкорпорации. Срединные регионы вынуждены ориентироваться на сложившуюся институциональную систему в рамках сочетания трансфертной и саморазвивающейся тенденций. Нужно отчетливо понимать, что трансфертная модель, так же как и рентная, не исчезнет из системы управления в ближайшем будущем. Это показывает и то, что попытки перейти от сырьевой (рентной) экономики к производящей на уровне срединных регионов, где, казалось бы, имеется индустриальный ресурс, ограничиваются частичными организационными изменениями.

Институты региональной поддержки бизнеса действуют в регионах, превышающих средние показатели экономического и социального роста или имеющих льготную налоговую базу (Татарстан). Однако, как показывают примеры, крах «Татбанка» в Татарстане свидетельствует о том, что региональное управление не может создать самостоятельные финансово-кредитные механизмы, действующие автономно от федерального центра. Иными словами, финансово-кредитная политика не является главной в социально-инвестиционном развитии региона. Также проблематичным можно считать использование дистрибутивной модели, где возникает конкуренция за социальные ресурсы, а

проблемы повышения производительности труда, налоговой политики, экономической мотивации уходят на второй план.

Чтобы данные рассуждения не выглядели абстрактными, социологические исследования подтверждают повышенное внимание к формированию единого социально-инвестиционного пространства (Столицы и регионы в современной России ... , 2018. С. 266–276; Готово ли российское общество ... , 2010. С. 422). Если говорить о регионах-среднячках, социально-инвестиционная модель основывается на развитии в системе регионального управления институтов мотивации и стимулирования социально-инвестиционной деятельности населения. Это не сводится к показателю удовлетворенности различными аспектами своей жизни, фиксирующему достигнутые показатели.

Как отмечается, удовлетворенность различными аспектами своей жизни связана с социальным потреблением (питание, медицинская помощь), но, с другой стороны, показатели социальной удовлетворенности описывают противоречивое состояние, связанное с тем, что достигнутый уровень жизни делает невозможными социально-инвестиционные стратегии населения как длительные. Поэтому стандартным набором реализации социально-инвестиционной модели регионального управления можно считать развитие институтов социального содействия, облегчающих доступ к дешевым образовательным и ипотечным кредитам, качественной медицинской помощи. Еще одним критерием является содействие стимулированию вклада населения в культурный и социальный капитал.

Неслучайно в Ростовской области реализуется программа развития культурной инфраструктуры, строительство новых музеев, учреждений культуры, спортивных школ и школ искусств. Очевидно, что социально-инвестиционная модель регионального управления определяется повышением качества человеческих ресурсов. Обнаруживается, что опора на традиционные индустриальные ресурсы, имеющие высокие квалификационные параметры, имеет неоднозначные последствия. Речь идет о том, что качество человеческих ресурсов измеряется в современной постэкономической ситуации такими показателями, как готовность к территориальной мобильности, перемене профессии, перекалфикации, накопление культурного капитала с целью усиления инвестиционно-экономической привлекательности региона.

Выявлено, что инвесторы охотнее идут в регионы со сложившимися культурными традициями, с высокообразованным населением. В этом можно видеть проблему вложения инвестиций в Северо-Кавказском регионе, где в большей степени отрицательную роль иг-

рают не риски безопасности и угрозы, выявляется, что на региональном уровне наблюдается падение образовательного и культурного уровня вступающих в жизнь молодых поколений. В Ингушетии инвестиционное развитие тормозится тем, что местные человеческие ресурсы за прошедший период испытали влияние самозанятости, ухода в сферу сервиса и, в отсутствие рентной стратегии, социально-инвестиционная модель регионального управления нуждается в усилении институтов ресоциализации населения, переобучения и переквалификации кадров.

Таким образом, в институциональной системе регионального управления, кроме генетического и структурного показателей, проявляется и характер взаимодействия институциональных акторов. Не анализируя подробно этнократические, клановые, местнические настроения, фиксирующие высокую степень влияния неформальных норм, можно говорить о том, что взаимодействие институциональных акторов дифференцируется по формальным нормам по отношению к федеральному центру и адаптацией формальных норм к неформальным отношениям внутри институциональной среды.

Дискуссия

Основываясь на институциональной системе регионального управления как условия формирования и развития социально-инвестиционной модели, можно говорить о том, что предпочтительным является мягкий, постепенный переход от административной к социально-трансформационной модели. Радикальные институциональные изменения вряд ли возможны в условиях включенности регионального управления в вертикально интегрированную систему. Здесь речь идет о возможности институциональных компромиссов, интеграции, а иногда и вкрапления, социально-инвестиционных сегментов в деятельность институтов регионального управления.

Это может интерпретироваться, основываясь на таких результатах социологических исследований, например перемена внутриуправленческой структуры, связанных с наделением вновь возникших или переформатированных социально-инвестиционных институтов компетентностью, сопоставимой с административными институтами. Необходимо осознавать, что региональное управление, по существу, является административным и не может квалифицироваться как социальное управление в том смысле, что претензии на контроль социальной жизни вряд ли реализуются при установке на разумное административное вмешательство.

Очевидным примером является то, что до сих пор в России отмечается расточительство финансовых ресурсов, связанное с проведением аукционов, и, как ни парадоксально, лидерами расточительства являются дотационные регионы, особенно Северо-Кавказский (Зачарованные рейтингом, 2018. С. 19; Нестерова, 2012). В такой ситуации необходим жесткий контроль федерального центра над расходованием финансовых ресурсов и принятием механизма штрафных санкций. Это внешне тривиальное суждение в реальности содержит проблему перенаправленности выделяемых ресурсов на социально-инвестиционное развитие.

Очевидно, что вкладывание инвестиций в управляющую элиту создает опасные разрывы между региональным социумом и системой управления. Необходимо подчеркнуть, что эффективность использования финансовых трансфертов повышается, если определяются точки приложения в виде социальных инвестиций. Отмеченная выше низкая инвестиционная привлекательность некоторых регионов является следствием неразвитости социально-инвестиционных институтов. Вкладывание в человеческие ресурсы действительно требует основанного на схемах прозрачности финансирования. Можно говорить о том, что трансфертная модель стимулирует растратные механизмы, так как учитываются конечные показатели и в системе регионального управления часто не представлены схемы расходования предоставляемых ресурсов. Другое дело, если заработанные регионом ресурсы становятся более подотчетными, так как связаны с интересами регионального социума и с потребностью информированности о том, куда и каким образом расходуются ресурсы.

В социально-инвестиционной модели проявляется социальный солидаризм, общая ответственность за качество регионального социума, выработку механизмов социальной сплоченности (Социальный капитал и социальное расслоение ... , 2003. С. 28). Между тем институциональная система требует кадрового обновления, и, в частности, важным является внедрение открытых конкурсов. Практикуемые ранее схемы формирования резерва руководящих кадров по результатам аттестации демонстрируют средний показатель (34–45 %) (Социальный капитал и социальное расслоение ... , 2003. С. 56).

В рамках реализации социально-инвестиционной модели регионального управления практика открытых конкурсов, позволяющих институтам функционировать на основе конкурентоспособности и соревновательности, т. е. режима открытого доступа, становится альфой и омегой управленческой деятельности. Важно, чтобы социально-

инвестиционные институты не были наделены только символическим представительством.

Заключение

Речь идет о том, что социально-инвестиционная модель связана с включением системы управления регионами в передовые (информационные) технологии, переходом к сетевым формам управленческого взаимодействия, т. е. воздействием на активные интернет-сообщества. При близости социально-инвестиционной и социально-инновационной моделей регионального управления есть существенные различия, проявляемые прежде всего в том, что социально-инновационная модель является моделью точечного отбора, внедрения новейших технологий, социально-инвестиционная модель может быть названа условно демократической, охватывающей практически все экономически активные слои регионального социума. Качество человеческих ресурсов, а именно это является главной целью применения социально-инвестиционной модели регионального управления, определяется включением в институциональную иерархию критерия инвестиционной эффективности, который рассчитывается исходя из того, какой вклад конкретное направление управленческой деятельности вносит в социальный рост, в расширенное воспроизводство человеческих ресурсов.

Литература

Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей. М., 2008.

Батанов А.С. [и др.]. Роль институтов гражданского общества и потенциала человеческой личности как возрастающих факторов ускорения социально-экономического развития России. М., 2005.

Волков Ю.Г., Барков Ф.А., Верещагина А.В., Черноус В.В. Средний класс в Ростовской области: поведенческие стратегии, ценностные установки и социальные ресурсы становления // Гуманитарий Юга России. 2015. № 1.

Гаврилов А.И. Региональная экономика и управление. М., 2002.

Готово ли российское общество к модернизации. М., 2010.

Гражданское общество в России: структура и сознание. М., 1998.

Зачарованные рейтингом // Версия. 2018. № 8.

References

Atamanchuk, G.V. (2008). Management in people's lives. M. (in Russian).

Batanov, A.C. and etc. (2005). The role of civil society institutions and the potential of the human person as an increasing factor in accelerating the socioeconomic development of Russia. M. (in Russian).

Volkov, Yu.G., Barkov, F.A., Vereshchagina, A.V., Chernous, V.V. (2015). Middle class in the Rostov region: behavioral strategies, values and social resources of becoming. *Humanitarian of the South of Russia*, 1. (in Russian).

Gavrilov, A.I. (2002). Regional economy and management. M. (in Russian).

Is Russian society ready for modernization (2010). M. (in Russian).

Civil Society in Russia: Structure and Consciousness (1998). M. (in Russian).

Enchanted by the rating (2018). *Version*, 8. (in Russian).

Каждая стратегия как душа – она индивидуальна // *Эксперт*. 2018. № 10. 11 марта.

Кривоусков В.В. Доверие в российском обществе в постсоветский период: динамическая характеристика // *Гуманитарий Юга России*. 2013. № 1.

Нестерова Н.Н. Специфика организации деятельности органов исполнительной власти в регионе // *Вестник ТГУ*. 2012. Вып. 11.

Региональная социология. Проблемы консолидации социального пространства России. М., 2015.

Социальный капитал и социальное расслоение современной России. М., 2003.

Столицы и регионы в современной России: мифы и реальность пятнадцать лет спустя. М., 2018.

Яницкий О.Н. Глобальные тенденции и новые вызовы // *Власть*. 2017. № 4.

Each strategy as a soul - it is individual (2018). *Expert*, 10.

Krivopuskov, V.V. (2013). Trust in the Russian Society in the Post-Soviet Period: A Dynamic Characteristic. *Humanist of the South of Russia*, 1. (in Russian).

Nesterova, N.N. (2012). Specificity of organization of activity of executive authorities in the region. *Bulletin of TSU*, 11. (in Russian).

Regional sociology. The problems of consolidating the social space of Russia (2015). M. (in Russian).

Social capital and social stratification of modern Russia (2003). M. (in Russian).

Capitals and Regions in Modern Russia: Myths and Reality fifteen years later. (2018). M. (in Russian).

Yanitsky, O.N. (2017). Global trends and new challenges. *Power*, 4. (in Russian).

Поступила в редакцию

28 мая 2018 г.