

СЕТЕВОЙ ПОДХОД В УПРАВЛЕНИИ РЕГИОНОМ

Р. Г. Пожидаев

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 12 мая 2017 г.

Аннотация: в статье представлено современное понимание региона как сложной, разнородной, адаптивной системы, а также составляющие его конкурентоспособности. Рассмотрены причины использования сетевого подхода в современных моделях государственного управления (в частности, модели устойчивого развития и модели нового государственного управления), уровни и принципы реализации сетевого подхода в государственном управлении. Завершают статью выводы о необходимости разработки состава и содержания сетевых механизмов в управлении регионом.

Ключевые слова: регион, сетевой подход к управлению, модель государственного (регионального) управления, сеть.

Abstract: the article presents contemporary understanding of the region as a complex, heterogeneous, adaptive system, as well as constituents of its competitiveness. The reasons for applying the network approach in modern models of public administration (in particular, the model of sustainable development and the model of new public management), the levels and principles of implementing the network approach in public administration are considered. The article ends with conclusions about need of working-out composition and content of network mechanisms in the regional management.

Key words: region, network approach in management, model of state (regional) management, network.

Признавая в качестве основных характеристик современности динамичность, нестабильность и неопределенность, мы можем отметить, что различные субъекты социально-экономических отношений по-разному к ним адаптированы. Причем в качестве субъектов успешно принимающих вызовы окружения могут выступать не только компании и социальные группы, но и правительства стран, города и некоммерческие организации. То же можно сказать и о некоторых регионах. Регион, как территориальная единица государства, также подвержен влиянию тенденций современной жизни. Виртуализация многих сфер жизни, динамичное развитие сферы услуг, проблемы урбанизации и защиты окружающей среды, ускорение движения и трансформации всех видов ресурсов, социальная и экономическая сетизация – все эти факторы определяют необходимость изменения и совершенствования моделей и инструментов организации и управления региональным развитием.

Определение региона является многоаспектным и комплексным. Традиционно регион выступает как объект государственного управления, административно-территориальная единица, в которой реализуется государственная политика и который наделен определенными полномочиями по собственной организации. Регион также рассма-

тривается как экономическое, социальное, природное и т.д. пространство.

Равно применимо и определение региона в качестве системы, причем данный подход является развивающимся – от региона как элемента системы более высокого порядка (государства, размещения производительных сил и т.п.) к пониманию региона как сложной, многоуровневой, самоорганизующейся, разнородной, открытой, адаптивной полисистемы.

Наконец, регион является субъектом социально-экономических отношений, который организует, направляет и привлекает разнообразные потоки ресурсов (финансовых, товарных, трудовых, информационных и т.д.) и конкурирует с другими регионами и государствами за эти ресурсы. Мы также вправе рассматривать регион и как объект, на территории которого реализуются интересы других субъектов социально-экономических отношений (регионов, государства, интернациональных и национальных корпораций) с точки зрения оценки привлекательности инфраструктуры, законодательства, налогообложения, потенциала трудовых ресурсов, наличия природных ресурсов и доступа к энергоресурсам и т.д.

Принимая во внимание уже отмеченное выше ускорение движения всех видов ресурсов, а также глобальный рост конкуренции за эти ресурсы, мы можем сделать вывод о необходимости государ-

ственной политики, направленной на рост конкурентоспособности регионов, как основной составляющей экономического роста и устойчивого развития государства в целом. Учет и целенаправленное развитие потенциала и особенностей каждого региона, способность региона привлекать те или иные потоки ресурсов (которые могут быть различными – от туристического потока до размещения энергоемкого производства, как результат наличия мощностей по выработке электроэнергии) сегодня являются основным условием определения места национального государства в глобальных экономических отношениях.

Конкурентоспособность региона можно определить как интегральную способность социально-экономической системы привлекать на конкурентной основе необходимые трудовые, финансовые, материальные и другие ресурсы, своевременно и адекватно реагировать на изменение внешнего окружения, сохраняя при этом системную устойчивость.

Очевидно, что увеличение сложности, разнообразности и открытости означает усложнение объекта управления (региона), необходимость расширения состава механизмов и инструментов государственного и негосударственного управления территориями.

Логично, что концепции государственного управления, получившие развитие в последние десятилетия, основаны на учете этих тенденций и равно применимы как на уровне государства, так и на уровне отдельных регионов. Остановимся на двух доминирующих концепциях – устойчивого развития и нового государственного управления.

Концепция устойчивого развития начала формироваться в 1970–1980-х гг. на основе объединения экономической, социальной и экологической составляющих.

Экономическая составляющая ориентирована на оптимальное использование ограниченных природных ресурсов и использование экологичных технологий как минимум при сохранении совокупного капитала.

Социальная составляющая направлена на справедливое распределение благ, сохранение стабильности социально-культурных систем, культурного капитала и многообразия в глобальных масштабах.

Наконец, экологическая составляющая, впервые получившая столь высокий статус в концепциях государственного управления, означает обеспечение жизнеспособности и целостности экологи-

ческих систем, от которых зависит глобальная стабильность всей биосферы.

В целом концепция устойчивого развития предполагает, что решение сегодняшних проблем человечества не должно создавать угрозу будущим поколениям по обеспечению качества жизни и удовлетворения их потребностей. Однако сбалансированное согласование и развитие трех составляющих концепции оказалось очень сложной задачей, полноценное решение которой на практике труднодостижимо.

Реализация концепции сталкивается, прежде всего, с противоречием между экономическим ростом (требующим увеличения использования ресурсов) и соблюдением экологических и природоохранных ограничений. Не менее важной проблемой является достижение баланса между справедливым распределением благ, сохранением экологического равновесия и обеспечением высокого уровня социального благосостояния. Тем не менее большинство современных глобальных программ, стратегий сообществ государств (например, стратегия «Европа 2020») и отдельных стран основаны на реализации принципов концепции устойчивого развития.

Не столь привлекательная с гуманистической точки зрения, но получившая более широкое практическое воплощение концепция «нового государственного управления» возникла в 1980-х гг. как ответ на несоответствие традиционной бюрократической модели государственного управления современному окружению и новой управленческой парадигме. Концепция нового государственного управления подразумевает переход от иерархической модели процедурного управления, основанной на централизованном принятии решений, четких правилах и инструкциях, рутинном исполнении обязанностей к управлению государственными (региональными) структурами, основанными на принципах, технологиях и методах, заимствованных из бизнес-среды, что позволило определить такой тип как квазирыночный [1; 2]. В целом эта концепция исходит из ресурсной зависимости государственных институтов (при решении задач в рамках своей функциональной специализации) как друг от друга, так и от делового и социального окружения, что создает условия для горизонтальных взаимодействий, ведения переговоров, поиска компромиссов [3].

Концепция устойчивого развития многофакторная и основана на равном и сбалансированном развитии всех трех составляющих. Новое государ-

ственное управление не столь всеохватывающее на концептуальном уровне, но предполагает переход от вертикальной, иерархической структуры к многосторонним взаимодействиям на горизонтальном уровне.

Констатация логики развития концепций государственного управления позволила ряду авторов [см., например, 1–5] прийти к выводу о целесообразности применения сетевого подхода в территориальном управлении.

По мнению О. В. Михайловой, каждое государство выстраивает приемлемую для него модель взаимоотношений с организованными группами, предопределяющую специфику процесса разработки и реализации государственной политики – сети взаимодействий, основанные на ресурсных обменах при одновременном отсутствии иерархической зависимости заинтересованных акторов от государства. Сетевая архитектура государственного управления позволяет активизировать неформальные каналы, инструменты мотивации, а не доминирования, обеспечивая создание благоприятной среды для взаимодействия и аккумуляции ресурсов в целях решения общих проблем [3].

Как отмечают Бенц и Пападопулос [6], сетевое управление, представляя собой реализацию тенденции перехода от управления посредством иерархии к управлению посредством ведения переговоров, согласования интересов и формирования децентрализованных добровольных объединений, сочетает в себе следующие признаки:

- наличие нескольких центров принятия решений;
- отсутствие четкой иерархии между этими центрами;
- сетевую форму организации взаимодействия между субъектами, вовлеченными в процесс принятия решений;
- подвижность и нечеткость границ сетей;
- участниками взаимодействия являются представители экспертного сообщества, организации частного сектора, некоммерческие структуры;
- управленческий процесс основан на переговорных процедурах, поиске консенсуса, заключении соглашений, сотрудничестве, а не на принуждении, контроле и приказах;
- превалирование горизонтальных отношений между субъектами, неформальных моделей принятия решений;
- государственные институты не играют доминирующей роли во взаимодействии.

Сетевой подход как направление исследований получил большое распространение в экономической социологии, маркетинге взаимоотношений, стратегическом управлении. Все направления исследований принимают за единицу анализа отношения между организациями. В качестве участников отношений рассматриваются не только фирмы, но и государственные и социальные институты. Поэтому применение сетевого подхода в концепциях и моделях государственного управления лишь меняет точку зрения – не отношения между фирмами (в процессе создания добавленной стоимости и ценности для потребителей), где среда, формируемая государственными и социальными институтами, многофакторно влияет на деятельность фирм (законодательное и налоговое регулирование, стимулирование инвестиций, наличие и состояние инфраструктуры, система подготовки профессиональных кадров и наличие трудовых ресурсов и т.п.), а понимание сети как системы социальных и экономических отношений, реализуемых через разнообразные коммуникативные площадки, в формирование и функционирование которых государство непосредственным образом вовлечено.

Тем не менее есть и своя специфика – в частности, сетевой подход в практике государственного (регионального) управления осуществляется на двух уровнях – институциональном (управление структурой) и операционном (управление процессом) [3].

Институциональный уровень – это уровень создания или изменения отдельных параметров сети. Реализация стратегии на этом уровне требует серьезных временных затрат и направлена на изменение характера поведения участников сети. Управление сетью на этом уровне предполагает три основных направления деятельности:

- изменение позиций участников в сети, включение новых участников, которые могут принести как новое понимание проблемы и возможных альтернатив ее решения, так и изменить существующий баланс власти и характер взаимодействия между участниками;
- изменение правил взаимодействий между участниками;
- изменение общего понимания проблемы, что может быть связано, например, с изменением текущей политической или экономической ситуации.

Операционный уровень – это уровень координации поведения участников в целях улучшения качества взаимодействия между ними, сближения их позиций по решению общей проблемы. Пове-

денческие стратегии формируются исходя из заданной на институциональном уровне сетевой структуры, действующими в ней формальными и неформальными правилами, схемами распределения ресурсов, установками и моделями восприятия участников. Управление сетью на этом уровне включает четыре основные составляющие.

1. Выявление общего и особенного в моделях восприятия участниками сети поставленных целей, возможностей достижения минимально необходимого уровня конвергенции целей, а также готовности участников действовать совместно и обмениваться ресурсами.

2. Выбор и активация участников сети. Достижение общей цели требует наличия и объединения ресурсов, привносимых в сеть конкретными участниками, а также отсутствием серьезных рисков, источником которых являются оппоненты.

3. Координация стратегий участников сети – искусство объединения взаимозависимых акторов таким образом, чтобы минимизировать организационные и транзакционные издержки. Это сложная и важная задача, близкая по своей значимости к институциональному уровню.

4. Повышение качества взаимодействия посредством технологий разрешения конфликтов (арбитраж).

Говоря о сетевом подходе в государственном управлении, важно отметить, что здесь получает распространение и признание идея одних из основоположников исследований сетевой организации – Йорга Зюдофа и Арнольда Винделера, определяющих сети в качестве отдельной формы организации. Зюдоф и Винделер рассматривают сети как промежуточную форму между рыночными и иерархическими структурами: «Сети – это долгосрочные соглашения между различными, но связанными коммерческими организациями. Таким образом, они представляют собой промежуточную форму между рыночными и иерархическими организационными формами. По сравнению с рынками сети обладают большей структурированностью, включают более тесные отношения между участниками и масштабный обмен информацией, требуют большей гибкости, демонстрируют развитие доверительных отношений, более склонны к компромиссам и уделяют меньше внимания ценовому аспекту. По сравнению с иерархиями сети менее структурированы, благодаря большей открытости и взаимозависимости участников, а также – более прозрачным границам самой сети» [7, с. 211].

По аналогичному мнению Ганса Торелли, рынок и иерархия представляют собой две крайние точки единого континуума, характеризующие, соответственно, ситуацию полной независимости участников друг от друга и ситуацию жесткого вертикального контроля. Сети находятся посередине – между двумя крайними точками этого континуума [8].

Классический рынок основан на переговорном механизме координации – участники рынка взаимодействуют с целью заключения формальных контрактов, которые призваны регулировать их отношения. Каждый контракт может быть разорван в пользу более выгодного из предлагаемых на рынке. В основе иерархии лежит вертикальная пирамида власти, выстроенная по принципу подчинения. Рынок нестабилен, а иерархия снижает степень гибкости и адаптации. Не исключая использования элементов рыночных механизмов и принципов построения иерархических структур, сетевые организации усиливают роль координационных механизмов, направленных на обеспечение взаимодействия и обмена рыночной, технологической и прочей информации. Причем это усиление носит преимущественно качественный характер, что связано с более интенсивным (по сравнению с другими формами организации) использованием специфических способностей и ресурсов, а также возможностей быстрого обучения и обмена знаниями [9].

В то же время, по мнению О. В. Михайловой, в современном государстве функционируют и иерархические, и рыночные, и сетевые структуры, демонстрируя свои преимущества или изъяны в различных ситуациях. Проблема состоит не в том, что контракты, бюрократия или сети терпят неудачу, а в определении того, какая из этих форм взаимодействия будет наиболее эффективной в конкретной ситуации [3].

Чаще всего в качестве недостатков сетевого подхода в государственном управлении упоминают усложнение и ослабление координации, а также недостаточность и неразвитость методов и инструментов организации и управления сетью со стороны государственных институтов.

В целом можно отметить, что существование и развитие сетевых структур в обществе и бизнесе неизбежно приведет к их распространению и в региональном управлении – иначе оно будет восприниматься как устаревшее, неэффективное и тормозящее развитие территории. Однако состав и содержание сетевых механизмов в государствен-

ном управлении требуют тщательного анализа и разработки, так как в данном случае они затрагивают не взаимоотношения фирм, а формирование институциональной среды многообразных социально-экономических отношений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Линдблом Ч. Политика и рынки. Политико-экономические системы мира / Ч. Линдблом. – М. : Институт комплексных стратегических исследований, 2005. – 448 с.
2. Osborne D. Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector / D. Osborne, T. Gaebler. – Reading, MA : Addison-Wesley, 1992. – 411 p.
3. Михайлова О. В. Сети в политике и государственном управлении / О. В. Михайлова. – М. : КДУ, 2013. – 332 с.
4. Nordlinger E. On the Autonomy of the Democratic State / E. Nordlinger. – Cambridge, MA : Harvard University Press, 1981. – 256 p.
5. Hajer M. Policy without a Polity? Policy Analysis and the Institutional Avoid / M. Hajer // Policy Science. – 2003. – Vol. 36. – P. 175–195.
6. Benz A., Papadopoulos Y. Introduction : Governance and Democracy : Concepts and Key Issues / In: A. Benz, Y. Papadopoulos : Governance and Democracy : Comparing National, European and International Experience. – London : Routledge, 2006. – P. 1–26.
7. Sydow J. Managing corporate networks. A structurationist perspective / J. Sydow, A. Windler // In : Ebers, Mark (Hrsg.) : Structures and Processes. Proceedings of the workshop, Interorganizational networks : structures and processes. – Paderborn, 1993. – P. 192–236.
8. Thorelli H. B. Networks : between markets and hierarchies / H. B. Thorelli // Strategic Management Journal. – 1986. – Vol. 7 (1). – P. 37–51.
9. Пожидаев Р. Г. Стратегии интеграции : от вертикально интегрированных компаний к межфирменным сетям / Р. Г. Пожидаев // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Экономика и управление. – 2010. – № 1. – С. 93–102.

Воронежский государственный университет
Пожидаев Р. Г., кандидат экономических наук,
доцент кафедры экономики труда и основ управ-
ления

E-mail: ruslan_pozhidaev@mail.ru

Voronezh State University
Pozhidaev R. G., Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor of the Labor Economy and Ge-
neral Management Department

E-mail: ruslan_pozhidaev@mail.ru