Курочкин Александр Вячеславович

РЕФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ СЕТЕВОГО ОБЩЕСТВА: СКАНДИНАВСКАЯ МОДЕЛЬ

Статья посвящена анализу специфики реформирования регионального уровня государственного управления в условиях становления и развития сетевого общества. Автор рассматривает отличительные характеристики скандинавской модели реформирования регионального управления на примере четырех государств: Норвегии, Дании, Швеции и Финляндии. Выделяются общие характеристики и особенности национальных систем регионального управления в аспекте их адаптации к изменившимся политическим, экономическим и социальным условиям внешней среды, определяющим в которых является бурное развитие различных сетевых структур.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/5-1/23.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2012. № 5 (19): в 2-х ч. Ч. I. С. 103-106. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/5-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 321.01

Статья посвящена анализу специфики реформирования регионального уровня государственного управления в условиях становления и развития сетевого общества. Автор рассматривает отличительные характеристики скандинавской модели реформирования регионального управления на примере четырех государств: Норвегии, Дании, Швеции и Финляндии. Выделяются общие характеристики и особенности национальных систем регионального управления в аспекте их адаптации к изменившимся политическим, экономическим и социальным условиям внешней среды, определяющим в которых является бурное развитие различных сетевых структур.

Ключевые слова и фразы: региональное управление; сетевое общество; сетевая коммуникация; децентрализация; эффективность регионального управления.

Александр Вячеславович Курочкин, к. соц. н., доцент
Кафедра российской политики
Санкт-Петербургский государственный университет
alexkur@bk.ru

РЕФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ СЕТЕВОГО ОБЩЕСТВА: СКАНДИНАВСКАЯ МОДЕЛЬ©

Ключевым фактором трансформации системы государственного управления во второй половине XX века стала информационная, технологическая революция, повлекшая за собой качественные изменения в культуре, социальной структуре общества, системе экономических отношений как на глобальном, так и на национальном и региональном уровнях управления. Чрезвычайно интенсивное развитие в конце XX века информационных, сетевых технологий предопределило новый тренд в социально-политическом и экономическом развитии постиндустриального общества: повсеместное распространение сетевых структур как виртуальных, так и реальных. В результате в самом начале XXI века сформировалась новая социологическая концепция, описывающая современное общество как сетевое [2]. Отличительные характеристики сетевого общества были описаны известным испанским социологом М. Кастельсом [1], который также отмечал возможность существования различных национальных и региональных моделей сетевого общества, особенности которых определяются национальной культурой, политическим и правовыми режимами, избранной стратегией экономического развития и пр. Среди прочих можно выделить скандинавскую или североевропейскую модель.

Эту модель можно описать в терминах *открытости* (как с точки зрения технологической доступности для большинства граждан, так и в смысле обеспечения механизмов широкого гражданского участия в политической жизни и процессах принятия управленческих решений на всех уровнях административного управления), прочно укорененной *инновационной культуры*, базирующейся на ценностях свободы творческой самореализации личности и стремлении к созиданию, а также *гибкой модели государства благоденствия*, исключительно органично вписавшейся в новые условия информационной экономики. По сути, государство благоденствия в большинстве стран северной Европы (прежде всего в Финляндии и Швеции) сформировало своеобразную сеть с агентами информациональной экономики, позволившую снимать многие социальные противоречия, возникающие сегодня внутри *welfare state* за счет бурного технологического развития, обеспечивающего удешевление для государства производства большинства общественных благ.

Безусловно, указанные выше особенности вели к трансформации и самой системы государственного управления, которая вынуждена была применять новые методы и приобретать новые формы, адекватные сложившейся ситуации. В данной статье мы рассмотрим этот процесс на примере регионального уровня управления государств, относящихся к североевропейской модели сетевого общества: Финляндии, Швеции, Норвегии и Дании.

В результате реформы административно-территориального деления Финляндии, проведенной в 2009-2010 гг., основной региональной единицей страны стали 20 регионов или областей (фин. *Maakunta*), подразделяемые в свою очередь на 72 района (фин. *Seutukunta*) (т.е. на 1 регион приходится от 2 до 7 районов) [2].

Управление новыми регионами осуществляют две взаимосвязанные структуры: представительства государственной администрации (прежде всего отдельных министерств) и муниципальные администрации на уровне региона. Функционально региональная государственная администрация фокусирует внимание на экспертно-аналитической и информационной работе по каждому из курируемых отдельными министерствами направлений государственной политики.

Муниципальная администрация на уровне региона представлена 20 региональными советами, которые являются формально установленными межмуниципальными органами управления. Их компетенция ограничена по большей части вопросами регионального планирования и развития, т.е. теми проблемами, которыми отдельные муниципальные образования заниматься самостоятельно не могут [3].

© Курочкин А. В., 2012

Сетевые управленческие структуры представлены на региональном уровне Финляндии комитетами регионального управления, находящимися в ведении бюро региональных советов и представляющими собой формально установленные сетевые структуры, ответственные за вопросы регионального развития, а именно координацию исполнения и финансирования региональных стратегических программ. Комитеты регионального управления формируют представители трех групп акторов: муниципалитеты, государственная власть и представители бизнеса и неправительственных организаций. Они вырабатывают и согласовывают предложения в годовой план реализации соответствующих программ. Кроме того, эти сетевые структуры ответственны за эффективную реализацию на региональном уровне общеевропейских программ. Эти структуры можно охарактеризовать, с одной стороны, достаточно высокой степенью формализации отношений, а с другой, - весьма широкими полномочиями по принятию управленческих решений.

Таким образом, сетевые формы управленческих организаций на региональном уровне Финляндии активно участвуют в процессе принятия решений, имеют реальные полномочия и хорошо мотивированы для кооперации.

В Швеции региональный уровень управления формирует 21 область или лен. Каждый лен имеет административный орган управления, назначаемый правительством и являющийся представителем его интересов на региональном уровне, а также орган регионального самоуправления - ландстиг, избираемый населением лена. В двух ленах действуют независимые региональные парламенты.

Ключевой актор в определении повестки дня региональной политики Швеции – министерство промышленности, занятости и коммуникаций. Кроме него активную роль в этом процессе играют Шведское агентство развития бизнеса, Национальное агентство развития сельских территорий и Шведский институт политики развития.

Содержание реформирования региональной политики современной Швеции определяет Стратегия региональной конкурентоспособности, предпринимательства и занятости на период 2007-2013 гг. В ней сформулированы ключевые задачи развития регионов, такие как повышение темпов экономического роста, улучшение качества социальных услуг, обеспечение устойчивости местных рынков труда, повышение квалификации рабочей силы, активная инновационная политика на местном и региональном уровнях. Все эти задачи должны быть решены параллельно с решением специфической проблемы Швеции – крайне малой населенности обширных северных территорий страны. В самых северных ленах Норрланде и Свеаланде отмечена самая низкая плотность населения в Европе – примерно 4-5 человек на 1 км^2, при том, что в южных регионах, особенно внутри треугольника, образуемого тремя крупнейшими городами страны: Стокгольмом, Гетеборгом и Мальме, наблюдается высокая перенаселенность. В результате такой диспропорции существенно обостряются многие социальные и экономические проблемы регионов. Поэтому не случайно одним из центральных тезисов региональной реформы в Швеции стал принцип «баланса регионального развития» [4], который официально трактуется как устранение существенных различий в темпах и содержании развития экономик различных регионов, но не за счет снижения темпов экономического роста страны в целом. В контексте достижения данной цели региональные реформы в Швеции были ориентированы на решение двух конкретных задач: развитие конкурентоспособности регионов и укрупнение существующих ленов. В 2007 г. парламентский комитет по вопросам компетенции общественного сектора Швеции представил отчет, согласно которому предлагалось заменить существующую систему ленного административно-территориального деления значительно более крупными регионами (всего предполагалось создать от 6 до 9 таких регионов с численностью населения от 1 до 2 миллионов), ответственными за все вопросы регионального планирования и развития: здравоохранение, высшее образование, общественный транспорт, развитие промышленности, инфраструктуры, охрану окружающей среды. Однако эти идеи так и не были реализованы на практике, и дебаты относительно будущего регионального устройства страны идут по сей день.

Необходимо отметить, что укрупнение регионов относится скорее к экстенсивным методам реформирования, качественно не влияющим на структуру управления и его эффективность. Более значимы в этом смысле структурные преобразования и особенно развитие новых форм координации и управления, к которым следует отнести различные сети. Сетевое управление обеспечивается на региональном уровне Швеции, прежде всего, в рамках формирования региональных партнерств. Региональное партнерство как инструмент координации и управления закреплено практически в каждой стратегической программе развития лена. Оно должно стать важнейшим источником достижения целей экономического роста и обеспечения эффективной социальной политики в регионах. При этом обязательным условием, формализованным в соответствующих правительственных и региональных программах развития, является равное представительство интересов всех заинтересованных в партнерстве акторов. Это одно из немногих важных условий, определяемых со стороны центрального правительства. В целом стратегия обеспечения политики регионального развития носит со стороны государства скорее консультативный, нежели императивный характер.

Важной характеристикой сетевых форм регионального управления Швеции является то, что они оптимально сочетают самоорганизацию и внешнее управленческое воздействие. Исследователи региональных партнерств Швеции отмечают, что в вопросах определения стратегии развития, целеполагания региональной политики они обладают высокой степенью самостоятельности. В то время как в вопросах имплементации этой политики сетевые структуры обладают весьма ограниченными полномочиями, находясь под строгим контролем со стороны национального правительства и общеевропейских управленческих структур [5].

Региональный уровень управления в Норвегии представлен 19 административными регионами или областями – фюльке, управление в которых осуществляется с одной стороны региональной администрацией во главе с назначаемым королем-губернатором, а с другой – избираемым представительным органом – региональным советом.

Проблема сбалансированности расселения по территории страны актуальна для Норвегии также как и для Швеции, что, очевидно, связано со схожестью географических характеристик этих двух государств: наличием дисбаланса плотности населения между севером и югом, тяжелыми климатическими условиями в северных и северо-восточных районах страны, протяженными высокогорными районами, плохо пригодными для проживания. Поэтому средняя плотность населения Норвегии одна из самых низких в Европе: всего 14 жителей на км^2 [Ibidem]. Причем большинство граждан проживает в крупных промышленных центрах на юге и западе страны. Кроме того, Норвегия является типично моноцентрической страной, с высокой степенью концентрации ресурсов внутри столичного региона Осло. Вся остальная территория страны, за исключением конкурирующих с Осло западных, прибрежных регионов (Берген и пр.), представляла собой слабую в экономическом отношении периферию, явно зависимую от центра. Существенные новации произошли здесь в 2002 г., когда обществу и политической элите страны была представлена новая повестка дня региональной политики, отличительными характеристиками которой стали: ориентация на сбалансированное развитие, предполагающее равномерный рост населения по всем регионам (включая периферийные и малонаселенные), акцент на инновации на всех уровнях управления, увеличение компетенции регионов в вопросах бюджетной политики и одновременное усиление ответственности региональных органов власти, стремление совершенствовать деловую среду в регионах, вместо традиционных субвенций, направляемых из центра. В 2006 г. данные направления совершенствования региональной политики были обобщены в т.н. «Белой книге», в которой, в частности, отмечалось, что: «политические власти как на общенациональном, так и региональном уровнях должны разделять ответственность за сбалансированный экономический рост. При этом региональные власти особо ответственны за обеспечение условий полноценной реализации потенциала конкретной территории в каждой из сфер региональной экономики. Текущая административная реформа должна заложить фундамент для усиления роли региональных властей как движущей силы инновационного развития. Очевидно, что региональные власти зачастую способны гораздо более умело, точно и скоординировано поддерживать промышленное и интеллектуальное развитие на местном уровне, нежели центральная администрация» [7, p. 7].

Административная реформа середины 2000-х гг. обозначила на региональном и местном уровнях две конкретные задачи: 1) сделать небольшие поселения в регионах более привлекательными для жизни и работы и 2) превратить средние по населенности и территории города в конкурентоспособную альтернативу крупным промышленным центрам. В результате уже к 2007 г. региональная политика Норвегии была признана наиболее сбалансированной и четко ориентированной на выравнивание уровня жизни и перспектив развития сельских и городских поселений. Этому в немалой степени способствовало и наличие ряда региональных инициатив по развитию сетевых партнерств, активно поддерживаемых министерством регионального развития Норвегии.

Дания продвинулась, пожалуй, дальше всех рассматриваемых в данной статье государств северной Европы по пути децентрализации системы государственного управления. И развитие самостоятельного уровня регионального управления играет здесь немаловажную роль.

Система административного деления страны и регионального управления Дании была значительно реформирована в 2007 г., когда существовавшая столетия система амтов (14 графств) была заменена 5 административными областями, а количество муниципалитетов, расположенных на их территории, сократили с 271 до 98 [6].

Многие эксперты отмечают значимость для успеха региональной реформы укорененной в политической культуре Дании традиции партнерства и диалога, предполагающей широкий обмен мнениями по поводу обсуждаемых проблем и обязательное проведение открытых дискуссий [5; 6]. Текущая программа региональных реформ вполне согласуется с этой традицией, поскольку перед своим принятием обсуждалась широким кругом заинтересованных акторов, среди которых были центральные министерства (министерство финансов, министерство науки, технологий и новаций, министерство занятости и пр.), общественные организации и ассоциации (ассоциация советов графств, датская конфедерация профсоюзов, федерация рабочих Дании и пр.), что, в конечном счете, обеспечило максимальное представительство интересов национальных, региональных и местных органов власти, образовательных структур, а также гражданских ассоциаций.

В качестве новых инструментов развития партнерских, сетевых взаимодействий на региональном уровне в Дании выступили два вида структур: Датский совет развития и региональные форумы развития.

Датский совет развития является консультативной структурой, созданной при министерстве экономики и предпринимательства с целью обеспечения эффективного развития бизнеса и его высокой конкурентоспособности в эпоху глобализации. Совет формируют президент и четыре члена, назначаемые министерством, а также представители 5 региональных форумов развития, 2 представителя от муниципалитетов, 7 представителей бизнес ассоциаций и 2 представителя профсоюзов. Т.о., сам состав совета демонстрирует широкое представительство интересов различных организаций и групп.

Региональные форумы развития были созданы в каждом из пяти объединенных регионов страны. Они также формируются исходя из принципа обеспечения максимального представительства интересов:

3 представителя региональных советов, 6 представителей местного самоуправления, 6 от бизнеса, 3 от научных и образовательных организаций и 2 от ассоциаций работодателей.

Уже первые годы работы новой системы обеспечения процесса выработки и имплементации региональной политики продемонстрировали успешность избранной модели. Большинство экспертов сходятся во мнении, что отношения между государством и регионами значительно улучшились, что проявилось, прежде всего, в расширении политического участия на региональном уровне и обеспечении реального интерактивного процесса взаимодействия между участниками, представляющими все уровни государственного управления (вертикальная интеграция), а также различные сектора экономики (горизонтальная интеракция) [5].

В целом, сравнивая развитие новых форм управления на региональном уровне Швеции, Финляндии, Норвегии и Дании, можно отметить следующее. Все североевропейские государства сделали значительные шаги по пути модернизации своих систем политико-административного управления, и распространение сетевых форм занимает в этом процессе одно из центральных мест. Все они на практике демонстрируют заинтересованность в расширении спектра акторов, участвующих в процессе определения приоритетов политики на региональном уровне. В этом смысле, сетевые структуры носят в североевропейских государствах отчетливо открытый, делиберативный характер.

Это может служить определенным уроком для российской системы регионального управления, испытывающей сегодня острый дефицит в инновационных формах выработки региональной и местной политики, адекватной условиям новой информациональной экономики и способной обеспечить конкурентоспособность регионов как на российском, так и глобальном экономическом пространстве. В частности, следует обратить внимание на новые процедуры выработки и имплементации региональной политики, включающие в странах северной Европы широкий круг акторов, в равной степени представляющих как государственные структуры, местное самоуправление, так и гражданские и бизнес ассоциации.

Второй важный момент – развитие региональных сетевых партнерств, обеспечивающих равноправное взаимодействие регионов, которое, в свою очередь, должно стать основой для сбалансированного территориального развития страны. В условиях огромной территориальной протяженности и крайне малой населенности северных и восточных регионов Российской Федерации скандинавский опыт обеспечения социально-экономического баланса развития регионов представляется чрезвычайно полезным.

Список литературы

1. **Кастельс М.** Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана. М.: ГУ ВШЭ, 2000, 608 с.
2. **Курочкин А. В.** Политика в условиях сетевого общества: новая структура и содержание // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики: в 3-х ч. Тамбов: Грамота, 2011. № 3 (9). Ч. II. С. 113-117.
3. **Курочкин А. В.** Сетевые формы регионального и местного управления: опыт современной Финляндии // Ars Administrandi. 2011. № 1. С. 105-113.
4. **Eskelinen H., Fritsch M.** Polycentricity in the North-Eastern Periphery of the EU Territory // European Planning Studies. 2009. № 19 (4). P. 605-619.
5. **Haveri A., Tolkki H., Valkonen E., Airaksinen J.** Governance in Regional Development – between Regulation and Self-Regulation [Электронный ресурс]. URL: http://www.egpa2009.com/documents/psg5/Haveri.pdf (дата обращения: 05.02.2012).
6. **Neubauer J.** Regional Development in the Nordic Countries - 2007. Copenhagen, 2007.
7. **The Rural and Regional Policy of the Norwegian Government** [Электронный ресурс]. URL: http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/REGA/Dok til meldinga 2009/Local growth and hope for the future.pdf (дата обращения: 05.02.2012).

REGIONAL ADMINISTRATION REFORMATION UNDER NETWORK SOCIETY FORMATION CONDITIONS: SCANDINAVIAN MODEL

Aleksandr Vyacheslavovich Kurochkin, Ph. D. in Sociology, Associate Professor
Department of Russian Politics
St. Petersburg State University
alexkur@bk.ru

The author analyzes the specifics of the reformation of state administration at regional level under the conditions of network society formation and development, considers the distinctive characteristics of the Scandinavian model of regional administration reformation by the example of four states: Norway, Denmark, Sweden and Finland; and reveals some common characteristics and features of regional administration national systems in the aspect of their adaptation to the changed political, economic and social conditions of the environment where the rapid development of various network structures is a determining factor.

Key words and phrases: regional administration; network society; network communication; decentralization; regional administration effectiveness.