

УДК 338.9
ББК 65.9 (2Р)-2

Регион: экономика и социология, 2012, № 1 (73), с. 40–58

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ НОВОЙ СИСТЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

А.С. Маршалова, А.С. Новоселов

ИЭОПП СО РАН

Аннотация

Исследуются объективные условия, предпосылки и принципы управления социально-экономическими процессами в регионе, основные закономерности механизма взаимодействия хозяйствующих субъектов на территории, методологические основы системы управления социально-экономическим развитием региона, проблемы повышения эффективности управления региональной экономикой.

Ключевые слова: регион, управление, региональный воспроизводственный процесс, согласование региональных и рыночных интересов, оценка эффективности регионального управления

Abstract

The paper analyzes such issues as the objective conditions, pre-conditions and management principles of the socio-economic processes taken place in regions; basic patterns of how regional businesses interact; and methodological bases of and enhancing regional governance.

Keywords: system of regional governance, regional reproduction process, harmonization of regional and market interests, performance evaluation of regional governance

Глубокие преобразования социально-экономической системы России привели к радикальным изменениям общественных отношений и потребовали формирования новой системы управления развитием как экономической, так и социальной сферы страны. Формирование новой системы управления происходит при отсутствии четкого представления о модели государства, которое в конечном итоге должно быть построено. Периодически кардинальным образом меняются основополагающие принципы, определяющие важнейшие элементы механизма управления. Так, первоначальные принципы, которые можно сформулировать как «государству нет места в экономике», «каждый человек – кузнец своего счастья», не обеспечили прорыва в экономике и обострили социальные проблемы. Эти принципы уже не кажутся абсолютно неоспоримыми, и на смену им приходят новые, такие как принцип государственно-частного партнерства, принцип приоритетности вложений в развитие человеческого капитала и стратегические направления развития экономики (инновационные проекты, здравоохранение, образование).

В работе А.Г. Гранберга [1] справедливо отмечается, что особенности России требуют более активного, по сравнению с типичной мировой практикой, государственного управления в решении проблем пространственного развития страны и устранения неоправданных диспропорций в уровне социально-экономического развития регионов. По мере стабилизации политической ситуации и экономического роста, усиления стратегических приоритетов будет осознаваться потребность в усилении роли регионального управления в решении задач экономического и социального развития.

Опыт реализации рыночных реформ в Российской Федерации показывает, что региональный уровень управления отличается недостаточной подготовленностью к переходу к новым отношениям, что связано как с противоречиями между существующей законодательной основой, с одной стороны, и финансово-экономическим положением регионов и неопределенностью их места в сложившейся системе управления – с другой, так и с отсутствием информационно-прогнозной базы, объективно отражающей интересы и функции регионального звена системы управления, а также с неурегулированностью форм

и методов взаимодействия различных структур территориальной системы. Изменение общественно-экономических отношений требует создания методологии регионального управления, адекватно отражающей новую социальную и финансово-экономическую среду и отношения между ее элементами.

Теория регионального управления находится в стадии становления. По некоторым теоретическим и методологическим вопросам у экономистов еще не сформировалось единого мнения, не сложилось и терминологическое единство. Поэтому определенный интерес представляет анализ различных концепций регионального управления, разработанных в отечественной и мировой науке.

Теоретические основы управления экономикой региона были заложены в трудах ученых-регионалистов еще во второй половине XX в. В этих исследованиях анализировались закономерности, принципы и факторы размещения производительных сил, изучались вопросы экономического районирования, предлагались методы планирования и управления территориальным развитием.

Проблемам совершенствования регионального управления в последнее время в России уделяется все больше внимания. Это проявляется во всех важнейших сферах жизнедеятельности общества. В системе законодательных органов значительно увеличилось количество принимаемых нормативных и иных процедурных актов и положений, касающихся структур и механизма управления процессами социально-экономического развития регионов. В сфере исполнительной власти идет постоянное реформирование управленческих структур как по кадровому составу, так и по функциональному содержанию, вплоть до полного упразднения одних институтов власти и создания других, принципиально новых. Общественные организации (согласно преобладающим в средствах массовой информации темам обсуждения) критикуют существующее положение и открыто полемизируют с представителями органов власти.

Бизнес-структуры не приемлют действующую систему налогообложения, лицензирования, механизм регулирования тарифов на услуги естественных монополий, таможенную политику и другие методы участия государства в управлении экономикой. Все это привело к не-

приятно управленческой политики органов власти как в виде прямого отказа от нее (теневая экономика), так и в виде неполного ее исполнения (уход от налогов, недекларируемые доходы и т.п.).

В научном и экспертном сообществе растет интерес к исследованию проблем теории и практики управления на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований, к поиску путей повышения эффективности и действенности государственного и муниципального управления (см., например, [2]). Исследуются процесс управления экономикой региона и связанные с ним экономические отношения между региональными органами управления и предприятиями и организациями – хозяйствующими субъектами экономики региона. Цель этих исследований состоит в том, чтобы на основе анализа закономерностей формирования системы управления региональной экономикой и особенностей развития и преобразования отечественной экономики разработать теоретические основы управления экономикой региона в условиях перехода к развитым рыночным отношениям. Для достижения этой цели ставятся следующие задачи:

- изучить объективные условия, предпосылки и закономерности управления социально-экономическими процессами в регионе;
- обосновать методологические принципы управления экономикой региона;
- исследовать основные закономерности механизма взаимодействия хозяйствующих субъектов на территории;
- разработать методологические основы концепции управления социально-экономическим развитием региона;
- разработать предложения по совершенствованию форм и методов управления развитием экономики и социальной сферы региона.

Методологической основой управления экономикой региона является теория регионального воспроизводства, разработанная Р.И. Шнипером [3]. Практическая значимость воспроизводственного подхода к управлению региональной экономикой состоит в возможности объективного обоснования распределения полномочий между различными уровнями территориальной системы: федеральным, региональным и муниципальным. Эти полномочия и функции управления должны определяться совокупностью региональных воспроизвод-

ственных циклов, пространственно локализованных на территории определенного ранга. Критерий распределения социально-экономических функций между различными уровнями территориальной системы – степень локализации использования результатов выполняемых управленческих функций. Не масштабы и количественные параметры социально-экономического развития, а совокупность осуществляемых функций должна стать отличительной особенностью административно-территориальных образований различных рангов. Подход к решению этой проблемы с позиций теории регионального воспроизводства позволяет конкретизировать ответственность за решение социально-экономических задач на каждом уровне региональной системы.

Таким образом, воспроизводственный подход означает прежде всего необходимость выделения воспроизводственных циклов, сбалансированных на уровне региона данного ранга. Совокупность этих циклов и составляет предмет управления и определяет его функции. В обобщенной форме функции управления, осуществляемые региональными органами власти, можно представить как создание системы, эффективно использующей конкурентные преимущества и ресурсный потенциал региона. Можно сказать, что процесс управления развитием региона есть формирование таких пропорций между различными элементами региональной системы, которые обеспечивают ее эффективное социально-экономическое развитие. Различные региональные образования составляют единую территориальную систему государства, звенья которой различаются не только масштабами и статусом в системе государственного устройства, но и решаемыми задачами и механизмом управления.

Управление регионом – это управление его функционированием и развитием. Естественно возникает вопрос о содержании управления экономическим и социальным развитием, так как экономические и социальные процессы непосредственно сходятся здесь в результате принятия решений на всех уровнях управления: на государственном, региональном и на уровне хозяйственных структур. К компетенции всех уровней власти относятся создание благоприятной среды жизнедеятельности людей, сохранение природной системы, а также создание нормальных общеэкономических условий для деятельности предпри-

ятий и организаций. Социально-экономические функции всех уровней территориальной системы в конечном счете заключаются в формировании условий, обеспечивающих воспроизводство и рациональное использование региональных ресурсов, поддержание равновесия экономической, природной и социальной систем.

Создание новой системы управления региональной экономикой должно опираться на понимание того, что, во-первых, региональная экономическая система имеет сложную структуру, во-вторых, управление составными элементами этой системы требует разработки специфических механизмов, в-третьих, такие механизмы должны быть взаимно непротиворечивы. Управление на региональном уровне должно базироваться на определенной системе методологических принципов, отражающих объективные закономерности регионального воспроизводственного процесса:

1) **целевое управление.** Цель управления вытекает из интересов, присущих тому или иному объекту управления. В случае, когда объектом является регион, его интересы определяются интересами населения, проживающего на его территории (материальное благополучие, возможность духовного развития, физическое здоровье и общий высокий уровень качества жизни);

2) **использование региональных преимуществ в территориальном разделении труда.** Система управления региональным развитием должна обеспечивать эффективное использование природно-климатических и социально-экономических преимуществ региона в территориальном разделении труда и в то же время содействовать комплексному развитию региональной экономики. Данный принцип отражает двуединую функцию региональной экономики: с одной стороны, она является органической составной частью единой социально-экономической системы государства, имеет свою специализацию и участвует в развитии интеграционных связей, а с другой стороны, это относительно самостоятельная воспроизводственная система, уровень ее комплексности существенно влияет на эффективность ее развития;

3) **сочетание интересов всех экономических субъектов, участвующих в процессе регионального воспроизводства.** Этот принцип отражает наличие собственных интересов у каждого экономического

субъекта и предполагает существование объективных противоречий между ними. И главное требование к механизму управления общественным воспроизводством состоит в создании таких условий деятельности, при которых достигался бы определенный баланс интересов всех структур, взаимодействующих в процессе регионального воспроизводства;

4) **экономическая самостоятельность**, трактуемая не просто как отсутствие прямого вмешательства государства в дела регионов, а более широко. Принцип экономической самостоятельности должен отражать равноправие различных форм собственности и экономической самостоятельности всех собственников. Кроме того, экономическая самостоятельность предполагает четкое распределение полномочий и функций управления между различными уровнями власти и создание финансово-экономических условий для их реализации;

5) **самофинансирование**. Развитие региона должно осуществляться в направлении, обеспечивающем возможность покрытия расходных обязательств за счет доходов, образующихся на самой территории. Это отнюдь не равносильно полной финансовой замкнутости регионов, но предполагает такую схему финансовых потоков, в которой перераспределительные процессы не являются преобладающими;

6) **зависимость между эффективностью экономического развития региональной экономики и формированием ресурсной базы социального и общеэкономического развития региона**. Согласно этому принципу должны быть учтены и задействованы экономические интересы, стимулирующие развитие экономики и рост ее эффективности;

7) **ответственность за осуществление функций управления**, представляющих суть и содержание системы управления на уровне региона данного ранга.

Реализация всей системы принципов позволит создать предпосылки для формирования надежно действующей и устойчивой системы управления, обеспечивающей эффективное развитие региона, последовательное выполнение поставленных задач и достижение намеченных целей. Все эти принципы должны быть положены в основу законодательных и нормативно-правовых актов, создающих контуры системы управления региональной экономикой и определяющих вы-

бор тех конкретных инструментов механизма управления, от которых будет зависеть его эффективность.

Для обеспечения эффективного развития региональной экономики и разрешения социально-экономических противоречий важно своевременно выявлять ситуации, возникающие при столкновении различных интересов, чтобы предупреждать конфликты и связанные с ними отрицательные последствия. Это важно и для выработки политики эффективного взаимодействия региональных органов власти и бизнеса в решении общих проблем, и для объединения сил в целях практической реализации программ экономического и социального развития региона. Все многообразие взаимодействующих экономических интересов, которые следует учитывать при формировании механизма управления на региональном уровне, может быть сведено в две группы: 1) интересы бизнес-структур, связанные с задачами развития и функционирования экономики региона; 2) региональные интересы, связанные с обеспечением сбалансированного, комплексного развития экономики и социальной сферы и активного участия региона в межрегиональном взаимодействии, усиливающим эффективность использования его ресурсного потенциала.

Экономические интересы, связанные с деятельностью бизнес-структур, регламентированы действующим законодательством, поэтому взаимодействие в данной области при соблюдении законов обеспечено системой правовых инструментов, гарантирующих выполнение взаимных обязательств. Другая ситуация возникает при решении социально-экономических задач общерегионального характера. В этой области нет четких норм и правил, регулирующих взаимоотношения субъектов и делающих их обязательными для всех заинтересованных организаций. Поэтому с точки зрения регионального управления необходимо рассмотреть взаимодействие экономических интересов и возникающие в связи с этим ситуации, в основе которых лежат качественно новые интегрированные интересы.

Региональный воспроизводственный процесс – это постоянное взаимодействие между различными структурными элементами региональной экономики (населением, организациями социальной сферы, бизнес-структурами, региональными органами управления), при котором каждая из сторон руководствуется своими интересами, и эти

интересы не всегда совпадают. Задача органов управления региональной социально-экономической системой состоит в разработке механизма регулирования внутрисистемных отношений, обеспечивающего создание долговременных, устойчивых финансово-экономических связей, основанных на определенной сбалансированности интересов*.

Для эффективного управления социально-экономическим развитием региона необходимо выполнение следующих условий. Региональная администрация (правительство), не вмешиваясь в деятельность экономически самостоятельных предприятий, должна играть интегрирующую роль в формировании социально-экономической среды региона, т.е. управлять теми процессами, в которых заинтересованы и бизнес, и население региона и которые не под силу реализовать отдельным предприятиям. При этом формирование социально-экономической среды региона рассматривается как процесс функционирования локальных воспроизводственных циклов, а финансово-экономическая база региона создается на основе эквивалентных производственно-экономических связей между бизнесом и регионом, что предполагает прямую зависимость экономических возможностей региональных органов управления от эффективности деятельности предприятий, расположенных на территории.

Взаимоотношения региональных органов власти и бизнеса должны рассматриваться с позиций их влияния на экономическое, социальное, технологическое, экологическое и другие состояния региона. При оценке регионального налогообложения с точки зрения бизнеса выделяются такие аспекты, как влияние на прибыль, инвестиции, технологии, а с точки зрения региональных органов власти – возможность формирования финансовой политики, выбора инструментов стимулирования перспективных направлений экономического разви-

* Для интеграции этих интересов требуются: механизм, обеспечивающий взаимодействие интересов в процессе последовательной реализации приоритетных направлений социально-экономического развития региона; экономическая заинтересованность субъектов экономики региона в достижении поставленных целей и решении задач на каждом этапе развития; мониторинг экономических отношений и разрешение возникающих разногласий между отдельными субъектами региональной экономики; условия, обеспечивающие адаптацию к существующей технологии регионального управления.

ти региона и усиления его конкурентных преимуществ. Таким образом, взаимное согласование интересов бизнеса и территории должно материализоваться в самой системе управления региональным развитием. Взаимоотношения бизнеса и региональных органов управления могут строиться и на принципах частно-государственного партнерства, а региональные налоги должны выполнять роль эффективного инструмента поддержания взаимовыгодных отношений.

Изучение зарубежного опыта управления социально-экономическим развитием региона (см., например, [4]) позволяет сделать вывод о возможности его использования в России. На основе анализа практикуемого за рубежом участия негосударственных организаций бизнесменов в управлении социально-экономическим развитием региона можно рекомендовать создание аналогичных организаций в России как на региональном, так и на межрегиональном уровне. Ряд функций по обеспечению экономического взаимодействия предприятий и организаций региона в решении проблем социально-экономического развития могут взять на себя уже созданные в российских регионах общественные организации, союзы и ассоциации: региональные ассоциации и союзы промышленных предприятий, коммерческих банков, организаций малого бизнеса и др. Функции межрегионального взаимодействия в решении проблем социально-экономического развития регионов осуществляют межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия субъектов Федерации.

В системе экономических методов управления важная роль принадлежит стратегии регионального маркетинга. В условиях рыночной экономики регионы и города конкурируют между собой в различных сферах и аспектах социально-экономического развития. При этом в конкурентной борьбе выигрывают регионы, имеющие наиболее сильные конкурентные позиции [5]. Как показывает зарубежный опыт, одним из важных преимуществ в системе конкурентных позиций может стать формирование благоприятного делового климата на основе системы финансовых и нефинансовых стимулов. К числу финансовых стимулов относятся льготные кредиты, субсидии, гарантии займов, налоговые льготы и др. Среди нефинансовых стимулов следует отметить упрощение процедур лицензирования, выдачи разрешений, деловое

консультирование, субсидирование исследовательских и проектных работ, предоставление земельных участков под застройку и др.

В создании благоприятного делового климата в регионе важная роль отводится региональным органам управления, а также общественным организациям предпринимателей. В соответствии с концепцией регионального маркетинга целесообразно создание специальной некоммерческой организации, которая сможет осуществлять маркетинг социальных и инфраструктурных услуг. Такая организация должна представлять как государственный, так и частный сектор, а также различные социальные группы населения. В состав ее учредителей могут входить региональные органы управления, промышленные предприятия, коммерческие банки, организации торговли, социальной сферы и др. Главной задачей такой организации являются разработка стратегии регионального маркетинга и реализация маркетинговой программы, направленной на обеспечение высокого уровня жизни, полной занятости населения, на структурную перестройку промышленности, развитие рыночной инфраструктуры. Стратегия регионального маркетинга должна разрабатываться на основе оценки сильных и слабых сторон экономики региона с учетом его экономико-географического положения, расположения производств вблизи емких рынков или источников сырья и т.д.

Основными направлениями формирования новой системы управления экономикой региона являются достижение общественно значимых результатов, повышение качества и доступности государственных услуг, сокращение вмешательства региональных органов управления в экономику, снижение издержек от неэффективности закупок для государственных нужд, повышение общественного доверия к региональным органам управления [6]. Конечными результатами формирования новой системы регионального управления должны быть повышение конкурентоспособности экономики региона, улучшение инвестиционного климата, рост качества жизни, повышение управляемости на региональном и муниципальном уровнях, рост эффективности бюджетных расходов, упрочение согласия регионального сообщества.

Российский опыт последних 10 лет наглядно показывает, что для достижения целей регионального управления недостаточно их сфор-

мулировать, обеспечить правовую базу и разработать план действий. Для того чтобы добиться существенных общественно значимых результатов, требуется внедрить систему управления по результатам, которая увязывает цели, мероприятия, а также ресурсы, необходимые для достижения целей управления. Эта система использует механизм проектного управления, применение которого позволяет осуществлять контроль не только на стадии принятия решений, но и на стадии их исполнения. Отсутствие такого механизма значительно затрудняет достижение намеченных результатов как на региональном, так и на муниципальном уровне управления. Его внедрение в равной мере важно и для формирования новой системы государственного регулирования в целом, и для решения многих других задач, связанных с осуществлением структурных преобразований в экономике. Практическое применение механизма проектного управления должно быть тесно увязано с внедрением механизма целеполагания и бюджетирования по результатам.

В бюджетном процессе главным направлением становятся внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результаты, переход к распределению бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и реализуемыми ими бюджетными программами с учетом достижения конкретных результатов, повышение финансовой самостоятельности субъектов бюджетного планирования на основе укрепления их финансового менеджмента.

Переход к такому бюджетированию требует инвентаризации расходных обязательств субъектов бюджетного планирования в увязке с реестром государственных и муниципальных услуг и разработки технологии их предоставления, а также методики расчета стоимости государственных и муниципальных услуг. Внедрение стандартов государственных услуг позволит упорядочить и конкретизировать обязательства органов государственного и муниципального управления перед региональным сообществом, потребует использования объективных процедур контроля и оценки их деятельности, приведет к снижению дефицитности социально значимых услуг. Стандарты должны создаваться для услуг, закрепленных в реестрах государственных ус-

луг субъектов Федерации, согласованных с требованиями законодательства и реестрами расходных обязательств бюджетов.

Должны быть упразднены функции, не имеющие под собой достаточных правовых оснований и препятствующие реализации прав населения либо возлагающие дополнительные обязанности на хозяйствующие субъекты. Это позволит сократить неоправданное вмешательство государства в экономику, уменьшить транзакционные издержки субъектов региональной экономики, а также сосредоточить работу органов власти субъектов Федерации на решении задач, отражающих непосредственный круг их полномочий.

Для предотвращения появления новых избыточных функций важно законодательно закрепить процедуру доказательства целесообразности введения мер государственного регулирования предпринимательской деятельности на региональном и муниципальном уровнях. До введения новой регулирующей функции следует обосновать, что достижение цели невозможно рыночными методами или саморегулированием, а совокупные потери для субъектов региональной экономики будут значительно меньше, чем эффект. Введение процедуры доказательства целесообразности новых мер государственного регулирования позволит сократить число вновь вводимых избыточных функций и уменьшить совокупные издержки предприятий на ведение бизнеса, повысив тем самым их конкурентоспособность.

Развитие механизмов саморегулирования процессов социально-экономического развития региона также позволит повысить эффективность регулирования видов деятельности. Институты саморегулирования, такие как страхование ответственности, участие в компенсационном фонде, могут обеспечить более эффективную защиту прав потребителей, чем такие государственные методы, как лицензирование. В результате станет возможным развитие эффективных институтов саморегулирования, которым может быть передана часть функций, исполняемых сейчас государственными и муниципальными органами управления.

Важнейшей проблемой региональной науки, имеющей большое практическое значение, является оценка эффективности деятельности региональных органов власти. В плановой экономике этот вопрос ста-

вился как оценка эффективности региональной экономики. Обсуждалось два полярных подхода:

- использование одного интегрального показателя, отражающего эффективность региональной экономики. В качестве такого показателя чаще всего предлагался «национальный доход на душу населения». Совершенно очевидно, что этот показатель существенно зависит от отраслевой структуры региона и не имеет никакого отношения к оценке эффективности деятельности региональных органов управления: в нефтедобывающих регионах он был высоким, в то время как в них почти полностью отсутствовала сфера социально-бытовых услуг;
- использование множества показателей. Но при этом предлагаемые показатели могли быть взаимно противоречивыми (высокая средняя заработная плата и низкий уровень социального развития).

Проблема оценки эффективности деятельности региональных органов управления в условиях, когда продолжает расти дифференциация в уровне социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, становится все более актуальной. В 2009 г. утверждена Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [7]. Задачей этой методики является создание возможности объективно оценить эффективность деятельности органов региональной власти и определить направления корректирования их социально-экономической политики.

В соответствии с данной методикой для определения эффективности деятельности региональных органов управления предлагается использовать 239 показателей. В сфере, характеризующей социально-экономическое развитие, рекомендуется 25 показателей. Среди них есть и такие, как «отношение численности граждан на рынке труда, повысивших квалификацию или прошедших переподготовку на базе государственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, к общей численности лиц, обучающихся в государственных образовательных учреждениях начального и среднего профессионального образования», «удельный вес населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях,

проводимых государственными (муниципальными) организациями культуры, и в работе любительских объединений».

В числе 17 показателей, характеризующих конечные результаты деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, первым является показатель «отношение заявленной мощности, которая не была удовлетворена в связи с отсутствием технической возможности технологического присоединения к объектам электросетевого хозяйства, к общему объему мощности, заявленной для технологического присоединения к объектам электросетевого хозяйства в текущем году», «ставка платы за технологическое присоединение к электрическим сетям на уровне напряжения ниже 35 кв и мощности менее 10000 кв·А», «площадь земельных участков, предоставленных в аренду для строительства (кроме жилищного) в расчете на душу населения в субъектах РФ».

В числе 57 показателей, характеризующих деятельность органов исполнительной власти в сфере здравоохранения, есть такие показатели, как «удельный вес населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом», «оценка вовлеченности населения в занятия физической культурой и спортом», «количество медико-экономических стандартов, используемых при оказании амбулаторной медицинской помощи, скорой медицинской помощи, стационарной медицинской помощи».

Трудно сказать, каким образом характеризует эффективность деятельности региональных органов исполнительной власти в сфере образования такой показатель, как «количество экземпляров библиотечного фонда общедоступных библиотек на 1 тыс. чел. населения», тем более что очень многие, особенно молодежь, читают книги в электронном варианте.

В сфере организации органов исполнительной власти применяется такой показатель, как «отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы гражданских служащих органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников, занятых в сфере экономики региона». Существуют ли нормативы этого соотношения? Или возьмем такой показатель, как «количество унитарных

и казенных предприятий в субъекте Российской Федерации». Хорошо, когда их много или когда их мало?

Министерство регионального развития РФ публикует отчеты об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации. Так, в отчете за 2009 г. по разделу «Экономика и государственное управление» в рейтинге субъектов Федерации на первом месте Республика Адыгея, на третьем – Чеченская Республика.

В целом можно сказать, что методика громоздкая, система показателей перегруженная, многие показатели могут быть недостоверными, но самое главное – создается впечатление, что методика разработана людьми, имеющими слабое представление об объекте управления на региональном уровне.

Разработка стратегических и планово-прогнозных документов – это сложный процесс, но неизмеримо более сложной является их реализация, особенно если учесть неизбежные изменения, происходящие в конкурентной среде. Поэтому обязательным элементом управленческого процесса должна быть функция мониторинга [8], основанная на системе индикаторов, позволяющих давать количественную оценку результативности социально-экономического развития и уровня достижения поставленных целей и задач. Система целевых индикаторов должна отвечать определенным требованиям:

- она не должна быть громоздкой, и число целевых индикаторов не должно быть безразмерным;
- она должна адекватно отражать поставленные задачи;
- она не должна включать случайные показатели только потому, что они имеются в статистике;
- по мере удаления перспективы число индикаторов должно сокращаться;
- в качестве интегральных индикаторов, позволяющих оценить достижение цели, следует использовать показатели динамики численности населения территории и динамики объемов привлекаемых инвестиций;
- должна быть возможность с помощью одного или нескольких частных индикаторов оценить уровень выполнения каждой поставленной задачи и тем самым – эффективность деятельности региональных органов исполнительной власти.

Исходя из этих требований систему индикаторов оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти должны составлять

- интегральные индикаторы, характеризующие экономическое развитие территории: динамика роста численности населения муниципального образования; динамика инвестиционных вложений;
- индикаторы, характеризующие социальное развитие: средняя заработная плата; среднедушевые денежные доходы; среднедушевая обеспеченность жильем; среднедушевой розничный товарооборот; доля населения, получающего субсидии и дотации;
- индикаторы, характеризующие инфраструктурное развитие территорий: объем дорожного строительства; доля дорог с твердым покрытием; обеспеченность энергетическими объектами и др.;
- индикаторы, характеризующие дифференциацию пространственного социально-экономического развития (различия в основных показателях уровня жизни).

Реалистичная оценка совокупности принятых мер по совершенствованию регионального управления и имеющихся предложений, в целом характеризующих общую концепцию экономического реформирования на региональном уровне, позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, основные элементы социально-экономической системы регионов неодинаково подготовлены к переходу к новой модели регионального управления.

Во-вторых, четко не определены полномочия органов власти иерархической системы территориального управления.

В-третьих, не обоснованы экономические, социальные и финансовые нормативы, которые должны выполнять функции финансово-экономических инструментов, обеспечивающих достижение целей и выполнение задач комплексного социально-экономического развития.

В-четвертых, в отдельных звеньях управления экономикой региона отсутствуют мировоззренческая восприимчивость и подготовленность кадров к переходу на новую модель регионального управления.

Отсюда следует, что переход к новой модели управления экономикой субъекта Федерации должен носить поэтапный характер

и предполагать постоянную замену неэффективных элементов хозяйственного механизма. На первом этапе необходимо обеспечить выполнение следующих задач:

- исходя из приоритетов экономического и социального развития региона обосновать полномочия, конкретные права, обязанности и функции органов регионального управления и местного самоуправления;
- разработать систему региональных планово-прогнозных и нормативных документов, обеспечивающих высокие надежность и качество управления;
- упорядочить организационную структуру управления в соответствии с кругом решаемых задач, повысить эффективность управления, упростив схему управления, упразднив многозвенность и исключив нерациональные затраты;
- разработать научно обоснованные регуляторы, обеспечивающие взаимную экономическую заинтересованность в деятельности местных органов управления и бизнес-структур, расположенных на территории;
- сформировать необходимую информационную базу региональной и муниципальной статистики, которая бы давала возможность исследовать региональные финансово-экономические пропорции воспроизводства и инструменты воздействия с целью их изменения в нужном направлении;
- создать необходимую инфраструктуру для перехода к современным методам управления с широким использованием новых информационных технологий.

На основе реализации новой модели регионального управления станет возможным

- принимать решения, которые реально исполнить с точки зрения наличия соответствующих финансово-экономических возможностей региона;
- заинтересовывать бизнес-структуры, расположенные в регионе, в решении общерегиональных задач по усилению конкурентных позиций региона, наращиванию его финансово-экономи-

ческого потенциала, не прибегая к административным действиям, а создавая для бизнеса условия, обеспечивающие экономическую целесообразность и выгодность участия в решении региональных проблем;

- концентрировать деятельность на развитии перспективных экономических кластеров, на решении межотраслевых, пограничных вопросов, которые важны для каждого отдельного производства, расположенного на территории региона, но могут быть решены лишь на основе межотраслевого взаимодействия.

Разработка стратегии развития субъекта Федерации является той общей платформой, движение которой призвано обеспечить взаимовыгодное развитие бизнеса и территории в интересах населения региона.

Литература

1. **Гранберг А.Г.** Основы региональной экономики. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 495 с.
2. **Лексин В.Н.** Территориальная организация общества и территориальное устройство государства // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 1. – С. 5–21.
3. **Шнипер Р.И.** Региональные предплановые исследования. – Новосибирск: Наука, 1978. – 367 с.
4. **Новоселов А.С.** Регион: теория и практика управления экономикой. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2011. – 468 с.
5. **Панкрухин А.П.** Маркетинг территорий. – М.: Омега-Л, 2005. – 656 с.
6. **Субъекты Федерации и города Сибири в системе государственного и муниципального управления** / Под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2005. – 420 с.
7. **Постановление** Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 17. – Ст. 2083.
8. **Селиверстов В.Е.** Региональный мониторинг как информационно-управленческая основа региональной политики и стратегического планирования // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 2. – С. 3–40.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 15.11.2011 г.

© Маршалова А.С., Новоселов А.С., 2012