



Munich Personal RePEc Archive

Prospects for Reform of Regional Economic Governance in the Russian Federation at the Present Stage

Kaluzhsky, Mikhail

Omsk Branch of the Financial University under the Government of
the Russian Federation, Omsk State Technical University

2009

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/62788/>
MPRA Paper No. 62788, posted 12 Mar 2015 11:23 UTC

ПЕРСПЕКТИВЫ МОДЕРНИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Калужский М.Л.

РОФ «Фонд региональной стратегии развития»

PROSPECTS FOR REFORM OF REGIONAL ECONOMIC GOVERNANCE IN THE RUSSIAN FEDERATION AT THE PRESENT STAGE

Kaluzhsky M.L.

Fund regional development strategy

Аннотация: *Статья о перспективах регионального экономического управления в России. Автор анализирует проблемы и противоречия возникающие в процессе реализации государственной экономической политики на основе методологии Общей теории систем и теории самоорганизации.*

Ключевые слова: *региональное управление, экономическая политика, государственное управление, социальные диспропорции, муниципальное управление, территориальное развитие, системный анализ, самоорганизация, общая теория систем, экономическая реформа.*

Abstract: *Article about the prospects of regional economic governance in Russia. The author analyzes the problems and contradictions arising in the implementation of government economic policy on the basis of the methodology of general systems theory and the theory of self-organization.*

Keywords: *regional governance, economic policy, public administration, social disparities, municipal management, regional development, systems analysis, self-organization, general systems theory, economic reform.*

I. Особенности ситуации. Сегодня в Российской Федерации наблюдается значительный рост уровня самостоятельности регионов в решении вопросов регионального значения. Государство, будучи по объективным причинам неспособным эффективно решать вопросы по управлению региональной экономикой на местах, передает соответствующие полномочия в ведение субъектов Федерации.

Это естественный процесс, направленный на максимальное использование преимуществ природно-ресурсного потенциала территорий, учет их демографических, социальных, экономических и экологических особенностей. Коренные изменения в структуре производственных отношений, развитие местного самоуправления, самостоятельность предприятий поставили новые задачи и приоритеты перед региональной экономикой.

Только в 2007 году субъектам Федерации федеральным центром были переданы важнейшие полномочия в области градостроительства, лесного хозяйства, земельных и водных отношений, охраны животного мира, а также в вопросах занятости населения. В 2008 году региональные органы власти приступили к реализации полномочий в области охраны и управления памятниками истории и культуры федерального значения и т.д. Соответственно, если в обеспечение делегируемых полномочий в 2007 г. федеральный бюджет передал региональным администрациям почти 153 млрд. рублей, то в 2008 году на эти цели было выделено уже около 200 млрд. рублей.

Такой подход диктует необходимость создания в регионах принципиально иной, более эффективной, системы управления региональной экономикой. Речь идет о серьезнейшей перестройке всей структуры регионального управления. Причем и возможности для

реализации переданных полномочий (в отличие от ситуации середины 1990-х гг.) сегодня тоже немалые. Вопрос лишь в том, насколько переданные полномочия и с этим возможностью могут быть реализованы на местах в условиях современной России.

В субъектах Российской Федерации пока далеко не всегда готовы к работе в новых условиях. Не хватает не только методической составляющей регионального управления на местах, но и соответствующих кадров, инфраструктуры управления, а также понимания необходимости изменения подходов к работе. Сложившееся положение требует существенного пересмотра самой стратегии управления экономикой регионов, разработки и внедрения новых методов социально-экономического анализа применительно к специфике конкретных регионов.

Для органов государственного управления на первый план выходят процессы экономического и социального развития административно-территориальных образований. Решение проблем регионального управления на местах связано с повышенным вниманием к следующим аспектам, так или иначе связанным с функционированием экономики регионов:

- размещение производительных сил и социально-экономического развития территорий;
- проявление экономических закономерностей в связи со спецификой конкретной территории;
- важнейшие природно-экономические, демографические и экологические особенности территорий;
- развитие межрегиональных, внутрирегиональных и межгосударственных экономических связей.

Другими словами, на первый план вновь выходит важная составляющая функционирования региональной экономики – территориальные аспекты экономического воспроизводства. Что особенно актуально для такой сферы экономического управления как «региональная экономика», которая, как известно, делится на две составляющих:

- 1) совокупную экономику регионов, управляемую из Федерального центра;
- 2) экономику конкретного региона (субъекта РФ), формируемую и управляемую на местах.

Научная составляющая процесса регионального экономического управления здесь подразумевает как минимум три основных направления научного анализа:

- 1) исследование закономерностей размещения производительных сил и социальной инфраструктуры в рамках конкретной территории;
- 2) анализ, прогноз и обоснование региональной экономической политики с учетом общей стратегии социально-экономического развития;
- 3) изучение экономики регионов и межрегиональных экономических образований, а также территориальной организации хозяйства.

Приоритетное значение должно быть отдано изучению горизонтальных связей, которые в важной степени влияют на перспективы социально-экономического развития как Российской Федерации в целом, так и ее отдельных регионов. При этом важнейшей задачей является реструктуризация экономики регионов, формирование производственных систем межгосударственного и межрайонного значения, а возможно даже и создание зон со специальным экономическим режимом.

Экономическая ситуация в России требует создания эффективной системы *региональной статистики* и *регионального управления*, базирующейся с одной стороны на потребностях развития конкретного региона, а с другой стороны на местном фактическом материале. Федеральный центр, вместе с передачей полномочий, передает на места и ответственность за их реализацию, постепенно уходя из сферы регионального управления. И

именно здесь теперь должны быть сосредоточены усилия органов регионального управления по созданию информационных потоков, обеспечивающих принятие адекватных и эффективных управленческих решений на местах.

II. Проблемы управления экономикой регионов. Традиционно основным источником исходных данных для проведения анализа региональных социально-экономических процессов выступают материалы государственной статистики. Они позволяют на основе первичных данных оценивать текущую экономическую ситуацию в регионе либо на основе ретроспективного анализа данных, либо на основе статического анализа.

Однако государственная статистика носит слишком унифицированный характер и в большинстве случаев не в состоянии учесть специфику экономического развития конкретных территорий. Достаточно сказать, что едва ли не единственным нормативным документом, действующем в этой сфере является постановление Госкомстата РФ № 149 от 26.12.1996 г. «Об утверждении Унифицированной системы показателей, характеризующей социально-экономическое развитие города, района, сельского поселения, для разработки прогнозов развития этих населенных пунктов».

Приходится признать, что любое перспективное планирование регионального развития в Российской Федерации зачастую осуществляется на основе субъективно поставленных целей. Изначально система государственной статистики ориентирована на потребности государственного, но не регионального управления. Её показатели лежат в основе бюджетных и иных отношений между Федеральным центром и органами государственного управления субъектов Федерации.

В результате статистические подходы к формированию прогнозных оценок и анализу экономической ситуации в субъектах Российской Федерации страдают однобокостью и часто неадекватны. Они позволяют выявлять негативные процессы, но не дают ответ на вопросы о том, почему так произошло и где искать выход.

В противном случае в России не было бы столько дотационных регионов, и налогооблагаемая база территориальных бюджетов приближалась бы к западным аналогам. Проблема кроется в неэффективности информационных потоков и принимаемых на их основе управленческих решений. Невозможно в Москве создать систему сбора, обработки и анализа данных, одинаково приемлемую для каждого субъекта Федерации и каждого муниципального образования на их территории.

Положение усугубляется наличием ряда проблем, неразрывно связанных со спецификой регионального управления, как в федеральном центре, так и на местах в субъектах РФ.

Проблема № 1. Совмещение управленческих полномочий. В подавляющем большинстве регионов Российской Федерации структура органов управления экономикой региона представляет собой миниатюрную копию соответствующего министерства в федеральном центре. За каждую отдельную отрасль экономики региона отвечает 1-2 чиновника (за ключевую отрасль – отдел), задачи которых зачастую сводятся к обработке данных государственной статистики, участию в подготовке цифр регионального бюджета и информационной поддержке публичных выступлений глав регионов.

Никакой самостоятельной аналитической работы, создания и апробации новых методик не производится. Честно говоря, трудно ожидать чего-то другого от сотрудников управленческого аппарата. Здесь основной критерий качества работы – выполнение распоряжений вышестоящей инстанции. Происходит то, что Паркинсон называл «передачей фишки», когда передача полномочий не влечет за собой передачу ответственности.

Исполнителю (в лице региональной администрации) гораздо проще переложить ответственность за качество принимаемых решений на вышестоящего начальника (федеральный центр), ожидая соответствующих указаний сверху по каждому поводу. [1] В то

же время невозможно что-то требовать от региональных властей, когда они заявляют: «Наша структура управления экономикой региона – копия Вашей структуры министерства. Наши региональные программы – отражение Ваших федеральных программ. И мы из кожи вон лезем, реализуя разработанную Вами государственную экономическую политику. Если у нас есть какие-то недоработки, то ведь и Вы несете долю вины за них вместе с нами...». Это то болото, в котором зачастую буксуют многие благие начинания федерального центра.

Проблема № 2. Незаинтересованность региональных органов управления. Административные органы на местах оперируют данными государственной статистики, которые ориентированы на потребности федерального центра и не всегда отвечают потребностям регионального управления на местах.

В ряде регионов титанические усилия глав региональных администраций направляются на «подсадку» лояльных руководителей территориальных подразделений Госкомстата РФ с целью последующей подтасовки показателей. Как говорится: «есть ложь, есть большая ложь, а есть статистика».

Можно привести много примеров, свойственных большинству дотационных регионов Российской Федерации конца 1990-х гг. Когда, например, резко взлетали показатели того или иного региона после того, как государственная статистика в качестве инвестиций в его экономику по несколько раз учитывала покупку и перепродажу контрольных пакетов акций ведущих предприятий. Или когда та же статистика прибавляла к поголовью скота на балансе юридических лиц поголовье на крестьянских подворьях и сельское хозяйство региона «выскакивало» на ведущие места в Федеральном округе.

Это далеко не только исключительно наше, российское, ноу-хау. Во многих странах применяется подобная практика. Например, статистика Республики Грузия на государственном уровне не учитывает в качестве безработных жителей сельской местности, а так же тех, кто имеет в собственности дачные участки, т.е. значительную часть населения страны.

Похожая ситуация наблюдается и в межбюджетных отношениях. Важнейшей задачей органов управления финансами на местах с введением Бюджетного Кодекса РФ стала постоянное перетряхивание статей региональных бюджетов. Делается это для того, чтобы затруднить контроль Федерального центра за финансовыми потоками.

В прошлом году, скажем, расходы шли по одной статье регионального бюджета, а в этом году используется уже совершенно другая статья. В итоге свести бюджеты региона за несколько лет и отследить динамику бюджетных расходов становится крайне сложно. Общее теряется в частном, и форма подменяет содержание. Экономика региона существует сама по себе, а органы регионального управления на местах сами по себе.

Если в целом тенденции экономического развития региона благоприятны, то беспокоиться, по мнению чиновников на местах, нечего. Если же ситуация неблагоприятна, то ответственность просто перекладывается на Федеральный центр.

Проблема № 3. Обособленность крупных экономических субъектов. Рыночное государство, по крайней мере, формально, не вмешивается в деятельность хозяйствующих субъектов. Экономические стимулы их руководителей гораздо выше экономических стимулов любого чиновника. И чем крупнее хозяйствующий субъект, тем выше ставка в игре. Получается замкнутый круг: действие органа регионального управления в рамках закона неэффективно и нестимулировано, а действие за рамками закона – противоправно. Ни для кого не секрет, что чем крупнее хозяйствующий субъект, тем меньше он зависит от региональных властей в принятии важнейших экономических решений.

В дотационных регионах России практически все крупные предприятия входят в состав холдинговых компаний и работают по процессинговым схемам. Это значит, что степень их взаимодействия с региональными властями минимальна, а доходы идут мимо местных бюджетов. Потери компенсирует федеральный центр, и именно он через федеральные же контролирующую структуры взаимодействует с крупными холдингами.

В то же время деятельность крупных экономических субъектов на территории субъектов РФ в полной мере включается в статистическую отчетность, снижая тем самым степень ее адекватности по отношению к решению задач по повышению эффективности регионального управления. Итогом описанной ситуации становится значительный дисбаланс региональных показателей по регионам РФ и дезориентация органов федерального управления. В результате федеральный центр не обладает достаточной информацией для анализа и прогноза экономического развития территорий.

III. Пути модернизации регионального управления. Пока на региональном уровне практически отсутствует методология комплексного прогнозирования экономических процессов, позволяющая адекватно учесть местную специфику развития территорий. Типичным представляется, с одной стороны, попытки Федерального центра разработать универсальные критерии для оценки эффективности социально-экономического развития субъектов Федерации, а с другой стороны, стимулировать такое развитие путем массивных финансовых вливаний. Ничего, кроме дальнейшего роста дотационности и иждивенчества подобный подход не порождает.

Снять указанную проблему можно.

Во-первых, нужно реализовать до конца механизм персональной ответственности региональных руководителей за социально-экономическое развитие территорий. Укрепление властной вертикали, назначение губернаторов и повышение роли политических партий существенно упрощает решение поставленной задачи.

Во-вторых, целесообразно обеспечить внедрение в практику регионального управления экономических индексов и их агрегатов, позволяющих осуществлять экспресс-мониторинг и анализ региональных экономических процессов. Для этого необходима соответствующая методология, теория регионального управления, организующая практику.

Бесперспективно постоянно наращивать и без того громоздкую нормативную базу и изобретать все более изощренные системы отчетности. Гораздо проще и эффективнее обозначить цели, определить сроки и индикаторы, передав всю полноту персональной ответственности за решение поставленных задач конкретным исполнителям.

Речь идет о внедрении в практику регионального управления на всех его уровнях методов индикативного планирования и контроля. Когда вместо руководящих указаний на места спускаются плановые показатели. Максимум, что может дать региональным органам управления Федеральный центр – это методологическое содействие (обмен опытом) без каких-либо обязательств по его внедрению. Региональные власти должны перейти от выполнения указаний без какой-либо ответственности за их эффективность к достижению поставленных целей на основе персональной ответственности руководителей.

В последние годы в Российской Федерации постепенно осознается необходимость перехода от абсолютных показателей к рейтинговым сопоставлениям региональных индикаторов. [2] Проблема лишь в том, что такого рода показатели пока не востребованы.

Для федерального центра это неактуально (профильное по этим вопросам МинФедерации России было упразднено еще в 2001 г.), а региональные власти не хотят ни дополнительной ответственности, ни дополнительной головной боли. Аналогичная ситуация складывается и на муниципальном уровне управления.

Региональная экономика как наука пока тоже сосредоточилась на технологиях расчета индексов (что само по себе прекрасно), но упустила из внимания потенциальных потребителей такого рода расчетов. И здесь на первое место должны выйти до боли знакомые из экономической теории объективные *потребности* и связанные с ними объективные *интересы* всех участников процесса регионального управления:

Во-первых, федеральный центр не в состоянии взвалить на себя ответственность за экономическое развитие регионов в централизованном порядке. Сейчас другие времена. Однако он кровно заинтересован в сокращении бюджетной зависимости регионов и активизации на местах внутренних ресурсов экономического развития территорий.

Во-вторых, региональные органы управления находятся в структуре властной вертикали и обязаны проводить политику федерального центра. Именно он может поставить их в такие условия, когда они будут вынуждены повернуться лицом к нуждам территорий, прекратив создавать «потёмкинские деревни».

В-третьих, необходимость изыскивать внутренние резервы территорий способно вынудить органы регионального и муниципального управления снизить уровень коррупции. Это приведет к более тесному сотрудничеству с хозяйствующими субъектами на местах, поддержке малого бизнеса не на словах, а на деле.

В-четвертых, формирование на местах особенных, по-своему уникальных, систем управления может стать мощным стимулом для развития региональной экономической науки. Это способно повысить роль Региональной экономики как прикладной науки, что в конечном итоге может привести к бурному развитию отечественной экономической мысли.

IV. Нарботанный потенциал. В различных регионах РФ уже не первый год на базе использования индексов разрабатываются различные модели индикативного планирования. В качестве примера можно привести программно-аналитические комплексы «Прогноз»¹, «Регион»² и «ТРАСТ»³, не лишенные, правда, существенных недостатков.

Так, первые два комплекса реализуют в себе принцип ретроспективного анализа. Они *«построены на базе производственной функции и воплощают идеи генетического прогноза на основе экстраполяции ... прогнозируют устойчивые тенденции и переносят зависимости, характерные для прошлого и настоящего, на будущее»*. [1, 63] Третий комплекс, по утверждению С.М.Лавлинского, лишен этих недостатков, детально воспроизводит *«функционирование основных региональных комплексов»*, работая с *«индикативными планами в режиме мониторинга»*. [1, 64]

Однако здесь тоже есть свой главный недостаток – это эклектичность подобных моделей не столько даже по признаку объекта их применения, сколько по признаку субъектов, на которые ориентированы модели. Иными словами, *попытка в рамках одной модели совместить сферы ответственности региональных и муниципальных властей, а также интересов хозяйствующих субъектов ведет к невозможности её внедрения на практике*.

В целом следует отметить, что развитие индексного прогнозирования в регионах Российской Федерации пока идет по экстенсивному пути. С одной стороны происходит совершенствование инструментария индексного прогнозирования, разрабатываются модели индикативного планирования, происходит апробация их отдельных элементов. С другой

¹ Разработка ЗАО «Прогноз» (г. Пермь).

² Разработка ОАО «Волгаинформсеть» (г. Самара).

³ Разработка Института математики СО РАН и НИИ геологии и минерального сырья (г. Красноярск).

стороны, органы регионального и муниципального управления уклоняются от инициативного внедрения индексов на практике, да и сами модели не имеют конкретного адресата.

Налицо ситуация, когда критическая масса научных разработок в сфере индикативного планирования уже набрана, а внедрение отстает из-за несогласованности и слабой заинтересованности потенциальных заказчиков. Ахиллесова пята имеющихся разработок в равной мере проявляется на всех уровнях экономического управления:

1) *Уровень государственного управления* – все упирается в дисбалансы регионального развития и отсутствие реальных механизмов управления социально-экономической ситуацией на местах (времена плановой экономики прошли).

2) *Уровень регионального управления* – все упирается в неэффективность и несамостоятельность системы регионального управления на местах (федеральные субсидии часто превышают собственный налоговый потенциал).

3) *Уровень муниципального управления* – все упирается в недостаточность ресурсов и рычагов влияния на ситуацию (бюджеты в большинстве регионов РФ консолидированы).

4) *Уровень хозяйствующих субъектов* – все упирается в приоритетность интересов и собственных программ развития над интересами и программами развития территорий (что, в принципе, естественно).

Большинство разрабатываемых моделей индикативного планирования не предусматривает различий между уровнями экономического управления (федеральным, региональным, муниципальным и корпоративным). Это существенно снижает степень применимости предлагаемых моделей, превращая их из прикладных в описательные.

Внедрение индексного прогнозирования и индикативного планирования на местах позволяет качественно повысить эффективность регионального управления и, в перспективе, существенно улучшить социально-экономические показатели территорий. Для решения проблемы необходимо совместить внедрение новых методов подготовки управленческих решений с реформой самого регионального управления на местах.

Речь идет о создании эффективной системы *региональной статистики и регионального управления*, базирующейся с одной стороны на потребностях развития конкретного региона, а с другой стороны – на местном фактическом материале. Здесь придется решить целый ряд проблем, относящихся как к сфере регионального управления, так и к сфере научного обеспечения процесса принятия управленческих решений.

Решение можно найти через использование методов системного анализа для оценки и прогнозирования развития региональных экономических процессов.⁴ Основная цель применения методов системного анализа и прогноза в региональной экономике должна заключаться в изучении свойств, признаков и проявлений системных экономических процессов, уникально эффективных на общем экономическом фоне.

Иначе это называют еще «точками роста», которые не возникают ниоткуда, а формируются там, где есть для этого соответствующие объективные условия и предпосылки. Отсюда, главная задача системного анализа заключается в мониторинге, планировании и прогнозировании появления и развития точек роста в экономике регионов на местах.

V. Перспективные направления развития. Применение методов системного анализа особенности актуально в процессе мониторинга, планирования и прогнозирования раз-

⁴ Следует отметить, что само понятие «системный анализ» в данном контексте имеет не вполне традиционную трактовку. [3] Коренное отличие от традиционного подхода заключается в признании того факта, что экономический субъект становится системой лишь тогда, когда он приобретает свойства уникальности по отношению к объектам окружающей среды. Утрачивая черты уникальности по отношению к ним, он утрачивает и свойства системности.

вития точек роста в экономике регионов. Разработка и применение указанной методологии для подготовки управленческих решений может включать в себя несколько взаимосвязанных задач:

1) **Привязка моделей к конкретным системам управления.** Например, отдельно для региона, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов с учетом их полномочий, финансовых и иных возможностей. Модели должны стать не территориальными, но управленческими. Непродуктивно в рамках модели, предназначенной для органов регионального управления, говорить о решении проблем, находящихся вне их компетенции.

2) **Разработка многоуровневых моделей.** Следует уйти от попыток создания всеохватных горизонтальных моделей в сторону формирования многоуровневых вертикальных моделей, в рамках которых происходит поэтапное исключение неактуальных факторов с целью выявления факторов роста или проблемных факторов. Сначала должна быть выявлена проблема, а уже потом предложены варианты её решения. Речь идёт о диверсификации моделирования, когда первый этап анализа един, а последующие – различаются в зависимости от результатов анализа.

3) **Унификация основ моделирования.** Модели должны быть простыми и понятными каждому, кто с ними сталкивается. Существует закономерность – чем сложнее модель, чем меньше перспектив для её внедрения. Время перспективных схем размещения производительных сил прошло. Результат моделирования должен быть востребованным конкретными исполнителями для решения конкретных проблем управления. Идеальный вариант – не сама модель, а технология моделирования, внедренная и самостоятельно используемая на местах.

4) **Региональная статистика.** Речь идёт о разработке и внедрении систем региональной и муниципальной статистики, ориентированной на потребности соответствующих органов управления. Эту функцию может осуществлять как федеральный Госкомстат, так и подразделения соответствующих органов управления на местах. Однако перечень данных будет существенно отличаться от данных, собираемых на федеральном уровне.

5) **Методическая поддержка.** Федеральный центр в лице заинтересованных министерств и ведомств, а также Академия наук РФ могли бы взять на себя выполнение контролирующих и координирующих функций. Речь идет о системе подготовки служащих, методическом руководстве, сборе и обобщении аналитической информации. Пока же всю нагрузку несет на себе Академия наук РФ. Федеральный центр мог бы взять на себя функцию контроля, координации и методического обеспечения. Речь идет о сборе, обобщении и распространении положительного опыта, о федеральном контроле за развитием ситуации в регионах.

Следует признать, что в последние 30 лет произошло некоторое «забалтывание» системных исследований, связанное с попытками совместить Общую теорию систем со смежными дисциплинами (синергетикой, кибернетикой и т.п.). Это привело к необоснованной утрате научно-практической значимости этого направления. Вместе с тем, системный подход предполагает множество нестандартных решений существующих проблем регионального экономического управления.

VI. Незаслуженно забытое. В математическом аппарате Общей теории систем существует обойденная вниманием традиционной экономической науки группа прикладных индексов, вполне применимая для системного анализа региональных экономических процессов. Основная их особенность заключается в выделении некоего равновесного состояния системы при помощи соотношения Гульдберга-Вааге в конечный период времени и

последующего исследования причинно-следственного характера отклонений объекта исследования от такого состояния.

$$\frac{\sum \text{обратных воздействий на систему}}{\sum \text{прямых воздействий на систему}} \rightarrow const$$

При этом воздействие внешней среды на систему будет являться прямым, а внутреннее (реактивное) воздействие системы на внешнюю среду – обратным. Значение *const* отражает равновесное состояние системы в существующих граничных рамках внешней среды. Способ основан на сопоставлении качественных и количественных показателей систем при помощи агрегатного индекса, например:

$$J_p = \frac{\text{израсходованные системой ресурсы}}{\text{привлеченные системой ресурсы}} : \frac{\text{израсходованные надсистемой ресурсы}}{\text{привлеченные надсистемой ресурсы}}$$

где J_p – агрегатный индекс, характеризующий соответствие качественных показателей однородных систем качественным показателям внешней среды. В результате применения формулы возможны следующие результаты:

$J_p = 1$ – система находится в равновесном с внешней средой состоянии и не обладает ресурсами для дальнейшего развития;

$J_p < 1$ – система деградирует, т.к. сравнительная эффективность ее функционирования отстает от показателей внешней среды;

$J_p > 1$ – система обладает потенциалом для дальнейшего развития, т.к. сравнительная эффективность ее функционирования превосходит показатели внешней среды.

Агрегированность приведенного выше индекса позволяет одинаково эффективно использовать его как для глобального, так и для локального анализа экономической ситуации в регионе. Индексная оценка может применяться также для анализа влияния отдельных затрат на адаптированность субъектов региональной экономики к условиям рыночной среды.

Кроме того, большое внимание следует уделить методам структурно-функционального анализа социально-экономических процессов. И здесь, в зависимости от специфики решаемых задач, речь должна идти об индексах и агрегатах, которые можно разделить на три основные группы:

Группа 1. Индексы, основанные на сопоставлении показателей, отражающих эффективность инфраструктурного развития региональной экономики:

а) «*Регион – хозяйствующие субъекты*» – индексы, отражающие соответствие структурных единиц потребностям развития региональной экономической инфраструктуры (субрегионы – регион, предприятия – экономика региона).

б) «*Регион – государство*» – индексы, отражающие соответствие сопоставимых региональных экономических структур потребностям развития надрегиональной экономической системы (регион – федеральный округ, регион – государство).

в) «*Регион – другие регионы*» – индексы, отражающие соответствие структурного развития органов экономического управления различных сопоставляемых между собой регионов (регион – регион).

г) «*Хозяйствующие субъекты – хозяйствующие субъекты*» – индексы, отражающие соответствие структурного развития объектов экономической инфраструктуры различных регионов в рамках отдельного федерального округа или страны в целом (отрасли и субъекты региональной экономики различных субъектов РФ).

Основная задача первой группы индексов – выявить диспропорции в социально-экономическом развитии региона на основе структурного анализа.

Группа 2. Индексы, основанные на сопоставлении показателей, отражающих качественную эффективность функционирования региональной экономики:

а) *«Регион – хозяйствующие субъекты»* – индексы, отражающие выполнение экономических функций в рамках внутрирегионального разделения труда в сравнении с функциональными особенностями экономики региона.

б) *«Регион – государство»* – индексы, отражающие выполнение экономических функций в рамках межрегионального разделения труда в сравнении с функциональными особенностями экономики страны (федеральные округа).

в) *«Регион – другие регионы»* – индексы, отражающие выполнение экономических функций региональными органами власти и управления различных, сопоставимых между собой регионов.

г) *«Хозяйствующие субъекты – хозяйствующие субъекты»* – индексы, отражающие выполнение экономических функций хозяйствующими субъектами в рамках различных сопоставляемых регионов на межтерриториальном уровне.

Основная задача второй группы индексов – выявить диспропорции в социально-экономическом развитии региона на основе функционального анализа.

Группа 3. Агрегаты, основанные на сопоставлении индексов, отражающих эффективность инфраструктурного и функционального развития региональной экономики:

а) *«Регион – хозяйствующие субъекты»* – индексы, отражающие сопоставление структуры и функций субъектов региональной экономики в рамках внутрирегионального разделения труда.

б) *«Регион – государство»* – индексы, отражающие соответствие структуры и функций региональных экономических систем потребностям развития надрегиональной экономической системы (округ, государство).

в) *«Регион – другие регионы»* – индексы, отражающие сравнительное развитие экономической инфраструктуры и выполнение экономических функций региональными органами власти и управления на межтерриториальном уровне.

г) *«Хозяйствующие субъекты – хозяйствующие субъекты»* – индексы, отражающие развитие объектов инфраструктуры региональной экономики различных субъектов РФ и выполнение ими социально значимых экономических функций.

Основная задача третьей группы индексов – выявить диспропорции в социально-экономическом развитии региона на основе комбинированного структурно-функционального анализа.

Вместе с тем, в Российской Федерации индексное прогнозирование и неразрывно связанное с ним индикативное планирование используются лишь номинально. Говорить о реальном применении индексов в процессе подготовки и реализации управленческих решений пока рано. Невозможно прогнозировать результат экономического развития, не имея обратной связи с объектом управления.

VII. Перспективные направления реформ. Сегодня органы регионального управления на местах представляют собой обособленные социально-экономические системы. [3] У них свой бюджет, свои «правила игры» и своя мера социальной ответственности. Неэффективная система управления сама становится тормозом экономического развития территорий, фактором их депрессивности.

В результате система государственного управления (как в центре, так и на местах) замыкается сама на себя. Региональные хозяйствующие субъекты и население живут своей жизнью, а государственная власть в лице региональных властей – своей. Федеральный

центр выделяет деньги, региональные власти их тратят. Затем деньги заканчиваются, и все возвращается к началу.

Пришла пора не только признать тщетность попыток объединения структур федерального и регионального управления экономикой территорий на местах, но и сосредоточиться на формировании там самодостаточной инфраструктуры управления. Следует четко понимать, что в ведении федерального центра находятся лишь внешние стимулы, определяющие деятельность органов регионального управления.

Субъекты Федерации должны получить полную самостоятельность в использовании механизмов экономического стимулирования развития территорий без возможности перекладывать ответственность на Федеральный центр. Тогда как Федеральный центр должен сформировать критерии оценки эффективности регионального управления и возвести их в ранг закона: «не справился – уходи». Неумолимо и объективно.

Для этого, прежде всего, следует модернизировать саму сферу государственного управления:

1. Обеспечить делегирование не только полномочий, но и персональной ответственности региональных органов власти за экономическое развитие территорий. Поставить регионы в равные условия перед федеральным центром, когда отчитываться региональные власти будут только по результатам развития территорий, а не выполнения «целевых программ».

Здесь может быть лишь два основных показателя: собственные налоговые доходы и социальные расходы бюджета. Если руководитель региона не способен обеспечить должный уровень социально-экономических показателей, то он должен быть заменен.

2. Вывести из сферы статистической отчетности территорий крупные хозяйствующие субъекты, входящие в состав иногородних и иностранных холдингов. Наличие алмазов в Якутии, а нефтяных месторождений в Тюмени не является заслугой местных региональных властей. При современном подходе невозможно сравнивать Якутию и Кабардино-Балкарию, а Тюменскую область с Курганской, не приведя их к единому знаменателю.

Руководители регионов должны отвечать за результаты своей деятельности, не прячась за спины крупных компаний и не присваивая себе чужие заслуги. Здесь также нужно «отделить мух от котлет».

3. Сформировать систему методической и научной поддержки принятия управленческих решений, как в центре, так и на местах. Социально-экономическое развитие территорий не должно быть головной болью Федерального центра. Этим должны заниматься органы управления субъектов Федерации. Именно они должны создавать и финансировать научные аналитические центры на местах.

В регионах Российской Федерации, несмотря на все сложности, научный потенциал для этого имеется. Вузовская и академическая наука могла бы перейти от не понятно на кого ориентированных «проектов» к решению насущных проблем территориального развития.

Федеральный центр при этом мог бы взять на себя функцию контроля, координации и методического обеспечения. Речь идет о сборе, обобщении и распространении положительного опыта, о федеральном контроле за развитием ситуации в регионах.

Очень хороший пример здесь подает Западная Европа. Речь идет о применяемой на территории Европейского Союза «*Методике стратегического территориального планирования и развития ресурсов проблемных районов на основе принципа сетевого взаимодействия местных организаций и хозяйствующих единиц*». [4] Суть методики заключается в создании на местах из числа местных хозяйствующих субъектов т.н. «партнерской сети» (своего рода «круглых столов»), участники которой при содействии региональных властей

разрабатывают, согласовывают и совместно реализуют экономические проекты на территории регионов.

Суть в том, что когда региональные власти перестают надеяться на решение проблем из федерального центра, то начинают самостоятельный поиск их решения. Так как источник всех бед заключается в недостатке финансов, то панацея может быть найдена либо в увеличении дотаций, либо в поиске внутренних резервов через диалог с заинтересованными налогоплательщиками. Если изменить условия существования региональной экономической системы, уменьшив дотации и увеличив меру социальной ответственности региональных органов управления, они просто вынуждены будут гораздо больше внимания уделять поиску внутренних резервов развития территорий.

Вместе с тем, следует отметить, что в даже в ведущих странах Европейского Союза (Германии, Италии и др.) так же, как и в Российской Федерации, имеется и негативный опыт трансфертных денежных вливаний в экономику депрессивных регионов. [5] Там так же, как и у нас, при появлении внешних источников финансирования местные органы власти тут же переориентируются на их освоение. И освоение происходит именно в том виде, в каком его хочет видеть «заказчик», а затем деньги заканчиваются и все возвращается на круги своя.

В этой связи столь популярный сегодня в России метод программно-целевого управления из федерального центра представляется недостаточно эффективным по двум основополагающим причинам:

1) разработчики федеральных программ развития территорий не имеют прямой связи с самими территориями (имеется в виду население и хозяйствующие субъекты);

2) местные органы регионального управления оторваны от реальных нужд своих территорий, так как взаимодействуют только с федеральным центром.

Любопытно отметить, что европейские программы регионального развития (ТАСИС, например), реализуемые в разные годы на территории Российской Федерации, по не вполне понятным причинам акцентируют внимание на описательной стороне региональной политики. Информация о приоритетных направлениях современного развития в странах Европейского сообщества системы регионального управления умалчивается. [8] Складывается впечатление, что в России пропагандируются меры, не показавшие достаточной эффективности в самой Западной Европе.

Представляется, что и в Российской Федерации пора отказаться от догоняющей модели развития, гораздо больше внимания уделив прагматике и здравому смыслу. Мы здесь имеем дело с общемировым вектором развития практики регионального управления. И чем быстрее мы к этому вектору присоединимся, тем будет лучше.

Библиографический список:

1. Авилова А. Реформа системы регионального управления в Италии // Проблемы теории и практики управления. – 2002. – № 6. – С. 53-57.
2. Белкина Т.Д. Диагностика городского развития с помощью системы индикаторов // Проблемы прогнозирования. – 2007. – № 2. – С. 77-90.
3. Гоффе Н.В. Социальная составляющая экономического развития: региональный аспект // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 5. – С. 59-61.
4. Калужский М.Л. «Системность» – новая трактовка понятия // Социально-гуманитарные знания. – 2004. – № 4. – С. 130-149.
5. Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии. – Новосибирск: Экор, Сибирское соглашение, 2000.

6. Сепик Д. Индикаторы конкурентоспособности регионов: европейский подход. // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 2. – С. 197-205.
7. Суспицын С.А. Барометры социально-экономического положения регионов России. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2004.
8. Швецов А. Соотношение централизации и децентрализации в государственной региональной политике: о сложившейся ситуации, необходимости и путях ее изменения // Российский экономический журнал. – 2006. – № 5-6. – С. 24-25.
9. Шорохов В.П., Колькин Д.Н. Оценка конкурентоспособности региона. // Проблемы прогнозирования. – 2007. – № 1. – С. 92-104.
10. Калужский М.Л. Анализ использования методов индексного прогнозирования для подготовки управленческих решений / М.Л. Калужский / Инновационное развитие региона: опыт и перспективы: Материалы междунар. научно-практич. конференции. // Вестник филиала ВЗФЭИ в г. Омске. – 2008. – № 9. – С. 402-404. – ISBN 978-5-9900880-8-5. (Доступна [электронная версия](#)).

Опубликовано: Калужский М.Л. Перспективы реформирования регионального экономического управления в Российской Федерации на современном этапе / Социально-экономические проблемы развития рыночной экономики: Сб. науч. тр. – Омск: ОмГТУ, 2009. – С. 80-93. – ISBN 978-5-8149-0706-6. (Доступна [электронная версия](#)).