УДК 332.14:338.124.4

Мазур Л.В.,
старший преподаватель кафедры экономики и финансов
Орловского филиала РАНХиГС при Президенте Российской Федерации (Россия)

АНТИКРИЗИСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рассмотрено антикризисное управление социально-экономическим развитием регионов РФ как систематизированный процесс, направленный на разработку региональных инновационных антикризисных программ, конечной целью которого является повышение уровня и качества жизни населения соответствующей территории.

Ключевые слова: региональное антикризисное управление, кризис регионов, региональные инновационные антикризисные программы, цикл региональной инновационной антикризисной программы, экономический потенциал региона.

Антикризисное управление социально-экономическим развитием региона – это систематический процесс, с помощью которого региональные сообщества должны формировать картину выхода из кризисного состояния и определить этапы его достижения, исходя из региональных ресурсов. Оно включает в себя: согласование групповых интересов внутри региона; учет реальных ресурсов (экономического потенциала), ограничений и благоприятных факторов региональной экономики; определение региональных реально осуществимых задач и целей по выходу из кризиса; формирование региональных программ и планов антикризисных действий.

В регионах стратегия процесса социально-экономического развития разрабатывается, планируется и реализуется совместными усилиями федеральной власти, органов региональной власти, представителей частного бизнеса и государственных предприятий, общественных организаций, а также органов территориально-общественного самоуправления.

Следовательно, программа регионального антикризисного управления должна концентрироваться на перспективах реги-

она и в каждой сфере должны быть выявлены главные, ключевые факторы. Она не отменяет и не подменяет другие виды программ, не является комплексным планом, а определяет развитие лишь в наиболее важных, приоритетных для региона областях в целях выхода из кризисного состояния.

Региональная инновационная антикризисная программа — это не чисто административный документ. Это, скорее, договор общественного согласия, в соответствии с которым власти, предприятия и общественные организации принимают на себя определенные обязательства. Он разрабатывается и реализуется всеми участниками, влияющими на развитие региона, с учетом интересов и при участии населения. План адресован всему региональному сообществу, задает ориентиры для всех, показывает перспективы и бизнесу, и властям, и жителям, и потенциальным внешним инвесторам[1].

Процесс разработки региональной инновационной антикризисной программы направлен на поиск общественного консенсуса, на вовлечение в принятие решений, а значит, и в их реализацию широкого круга активных лиц. Таким образом, по сути, речь идет о механизме антикризисного партнерства в регионе, т.е. о механизме поиска антикризисных мероприятий и обеспечения согласованных действий по их достижению[2].

Каждый регион, сталкиваясь со своими собственными проблемами, решает их по-своему. Однако общие подходы и способы решения оказываются схожими между собой. Главный вопрос, на который должна ответить региональная инновационная антикризисная программа, — это то, как выйти из кризиса, повысить уровень благосостояния жителей и заложить прочные основы для его дальнейшего повышения в будущем. Центральным моментом всех преобразований в регионе должно быть создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека, уровень и качество его жизни. В связи с этим исходным пунктом любой региональной антикризисной программы должна быть оценка реального положения человека во всех аспектах его деятельности, степень его соответствия современным тенденциям развития в мире и соотнесение с поставленными целями. Но уровень жизни населения региона в конечном счете определяется эффективностью производства в регионе.

При этом в настоящее время нельзя говорить о том, что в субъектах Российской Федерации наблюдается эффективное промышленное производство. Об этом свидетельствует не только уровень занятых в промышленности от общей численности занятых, приведенный на рисунке 8, но и динамика промышленного производства в Российской Федерации за 2009—2011 годы относительно 2008 года. Влияние кризиса 2008 года и происшедшего в связи с ним спада промышленного производства все еще не окончено и в 2011 году, о чем свидетельствуют статистические данные в целом по РФ (-4% к уровню 2008 г.). Такая же ситуация в 35 регионах России, или 42% от общего их числа.

Отсутствие положительной динамики в настоящее время наблюдается по следующим субъектам: Москва (самый сильный спад около 20%), машиностроительные регионы (Нижегородская, Ярославская, Рязанская, Самарская области, Чувашия и др.), текстильная Ивановская, производящая минеральные удобрения Новгородская области и др. В металлургических Кемеровской, Челябинской, Липецкой и Свердловской областях промышленное производство ниже показателя 2008 г. примерно на 10%. Медленный выход из кризиса может перерасти в более длительную депрессию в Ярославской, Нижегородской, Новгородской, Ивановской и некоторых других областях.

Географически наиболее проблемными остаются регионы Центрального федерального округа (более 60% из них не преодолели кризисный спад), весь Уральский ФО, хотя динамика его регионов лучше, и более трети регионов Сибирского ФО. В сильно пострадавшем от кризиса Приволжском ФО осталось только пять регионов, не преодолевших спад промышленности, в том числе Нижегородская, Самарская области и Республика Чувашия. Но производство в Самарской области восстанавливалось значительно быстрее благодаря господдержке "АвтоВАЗа". Лидеры промышленного роста не изменились — это Калужская, Калининградская и Сахалинская области, в Ленинградской области рост замедлился из-за инвестиционных проблем. Кризис показал не только разную степень устойчивости промышленности регионов, но и разную скорость адаптации к изменившимся условиям.

Поэтому в первую очередь необходимо разработать мероприятия по экономическому развитию. Ключевыми вопросами экономического развития региона являются: привлечение в регион новых производств и обновление структуры производства; развитие имеющихся производств и прежде всего инфраструктуры жизнеобеспечения и жизнедеятельности населения; создание новых высокооплачиваемых рабочих мест.

Коротко цикл региональной инновационной антикризисной программы по выходу из кризисного состояния экономики региона можно представить в следующем виде:

1. Определение целей регионального антикризисного управления.

2. Анализ внешней среды развития региона.

3. Определение сильных и слабых сторон региона.

4. Использование имеющихся и формирование новых региональных преимуществ.

5. Разработка концепции регионального антикризисного управления.

6. Разработка региональной инновационной антикризисной программы.

7. Анализ эффективности и результативности программы, корректировка целей и методов их достижения с учетом региональной стратегии социально-экономического развития.

Рассмотрим более подробно данный цикл.

Определение целей регионального антикризисного управления

Четко сформулированная система целей регионального антикризисного управления, которые удовлетворяют стандартным требованиям измеримости, достижимости, ориентированности во времени и непротиворечивости, может принести региону намного больше пользы, чем, скажем, финансовые средства, полученные от федерального центра, которые можно просто потратить на погашение той или иной текущей задолженности.

На наш взгляд, можно определить общие цели антикризисного управления в регионе, или так называемую миссию, и конкретные цели и задачи, вытекающие из него. Общие цели должны характеризовать необходимое состояние антикризисного управления региона на определенные моменты времени, быть четкими и относительно краткими.

Цели регионального антикризисного управления должны быть ранжированы по степени общности и по приоритетам. В них должны быть сосредоточены, на наш взгляд, общая концепция и желаемый результат процесса регионального антикризисного управления экономикой региона. Общие цели трансформируются в более конкретные, имеющие подробные количественные ориентиры и соответствующие критерии, с помощью которых можно контролировать вектор социально-экономического развития региона. Если общие цели нельзя трансформировать в измеримые и конкретные, то это означает, что невозможно выработать системные меры по продвижению к ним. Конкретные цели отвечают на детальные вопросы. Так, например, недостаточно в качестве конкретной цели указать: «стимулировать рост». В рамках такой формулировки остается неясным, о каком росте идет речь: численности населения, предприятий или занятых. К другим примерам аналогичных целей, сформулированных излишне обще, можно отнести: улучшение климата для бизнеса; сокращение безработицы; повышение экономического благосостояния жителей.

Все эти цели мало что дают для эффективного антикризисного управления социально-экономическим развитием в регионе. Целесообразно формулировать их более подробно и количественно определенно. Они должны содержать показатели развития и опираться на социально-экономические стандарты функционирования всей инфраструктуры жизнедеятельности.

Так, например, с нашей точки зрения, в региональных антикризисных программах следует указывать цель, связанную с повышением качества жизни и экологической среды, поддержкой реального сектора региональной экономики на основе использования инновационных технологий, поскольку именно инновации могут сделать региональную продукцию конкурентоспо-

собной не только на внутреннем рынке, но и на внешних. Таким образом, с развитием бизнеса в регионах собственные доходы бюджетов субъектов Российской Федерации будут расти и, следовательно, их можно будет направить в социальную сферу, на повышение качества жизни населения и на повышение экологической безопасности.

Анализ внешней среды социально-экономического развития региона

Факторы выхода региона из кризиса и обеспечение экономического роста могут быть внешними или внутренними по отношению к региону. Внешними факторами антикризисного управления в регионе являются общие экономические условия: курс национальной валюты, таможенные тарифы и пошлины, инфляция, налоги, межбюджетные отношения, правительственные субсидии, инвестиции, иностранная помощь.

Внутренние факторы регионального антикризисного управления основываются на развитии региональных ресурсов: рабочая сила, инфраструктура путей сообщения и связи, доступность свободных производственных мощностей, офисных помещений.

Региональное антикризисное управление должно обязательно учитывать все множество внешних факторов развития. План антикризисного управления в регионе должен учитывать вертикальные связи — с высшими уровнями власти и горизонтальные — с соседними регионами. Оценка внешних факторов — одна из отличительных характеристик антикризисного управления. В процессе анализа внешней среды антикризисного управления в регионе выделяются благоприятные и неблагоприятные факторы его развития (географические, экологические, демографические, ресурсные, исторические и пр.). Проводится системный анализ возможностей и угроз внешней социально-экономической среды.

С помощью количественного и качественного анализа экономической, социальной, экологической и институциональной внешней среды, в которой действуют региональные экономические агенты, уточняются и оцениваются внешние ресурсы, которые можно привлечь для разработки программ антикризисного управления социально-экономическим развитием региона (финансовые, человеческие, природные, институциональные). Анализируются ключевые социально-экономические параметры внешней среды (динамика ВРП, инвестиционный климат, разнообразные риски, инфляция, перспективы экономического роста), осуществляется сравнительный анализ экономического развития аналогичных регионов, проводится региональный бенчмаркинг (анализ и сравнение конкурентных преимуществ), и таким образом выявляются внешние факторы региональной антикризисной программы.

Определение сильных и слабых сторон региона

Первоначально определяются причины кризиса социально-экономического развития региона. Выявляются причины успехов и провалов предыдущих шагов по управлению региональным социально-экономическим развитием. Затем проводится анализ внутренних преимуществ и слабых сторон региона. Для этого анализируются объективные данные о ресурсах региона: человеческих, природных и экономических.

Далее определяются характеристики предпринимательского климата. Предпринимательский климат служит индикатором уровня поддержки деловой среды со стороны региональной администрации (Правительства).

Еще одним важным фактором развития деловой активности является наличие развитой сети образовательных и исследовательских учреждений.

Использование имеющихся и формирование новых региональных преимуществ

Региональное антикризисное управление, с нашей точки зрения, обязательно должно предусматривать использование имеющихся преимуществ региона (расположение, близость основных рынков, демографические особенности, развитость инфраструктуры). Кроме того, необходимо выявить факторы конкурентоспособности, отличающие данный регион от других, а также возможные новые факторы,

поддающиеся формированию в процессе антикризисного управления экономическим развитием региона. Таким образом, формируются новые или выявляются нереализованные региональные преимущества. Мы считаем, что основной упор необходимо сделать на создание новых региональных преимуществ, к которым можно отнести внедрение инноваций, развитую рыночную инфраструктуру, коммуникационные линии, обеспечение безопасности (личной и бизнеса), наличие институтов, поддерживающих бизнес, а также квалифицированных кадров и благоприятных условий для инвестиций.

Мы считаем, что в рамках данной стадии антикризисного управления социально-экономической сферой необходимо рассмотреть возможности того, как максимально использовать сильные стороны региона, а слабые нейтрализовать или превратить в преимущества.

Разработка концепции регионального антикризисного управления

На этом этапе необходимо сделать окончательные выводы о целях антикризисного управления социально-экономической сферой региона, факторах и механизмах антикризисной программы, а также о методах управления им. Данные выводы делаются с учетом новых тенденций социально-экономического развития регионов, региональных особенностей и особенностей современного этапа развития российской экономики.

В основе концепции лежит выявление приоритетных направлений антикризисной программы региона, анализ ресурсов развития, а также их конкурентных преимуществ.

Примерная структура концепции регионального антикризисного управления может быть следующей: цели и задачи; принципы; факторы; приоритетные направления; ресурсы; механизмы.

Главной целью антикризисного управления в регионе является обеспечение высокого качества жизни населения, формирование благоприятной среды жизнедеятельности для нынешних и будущих жителей, создание базовых инновационных структур, которые уже в ближайшей перспективе станут важнейшим фактором развития.

Принципами регионального антикризисного управления могут быть, в частности, следующие: опора на собственные силы; учет постиндустриальных тенденций развития; развитие в регионе малого и среднего предпринимательства; использование имеющихся и формирование новых региональных преимуществ.

Определяя факторы регионального антикризисного управления, целесообразно выявить элементы конкурентоспособности, отличающие данный регион от других. Также очень важно определить новые факторы, которые можно сформировать: развитие рыночной инфраструктуры; наличие коммуникационных линий; безопасность (личная и бизнеса); комплекс институтов, поддерживающих бизнес; корпус квалифицированных кадров; создание благоприятных условий для инвестиций. Одним из наиболее важных факторов, с нашей точки зрения, должен стать уровень квалификации кадров, работающих в администрациях регионов.

Приоритетные направления регионального антикризисного управления в значительной мере определяются экономическим потенциалом тех или иных регионов.

Мы считаем, что основными ресурсами регионального антикризисного управления должны быть: природные, инвестиционные, инновационные и человеческий потенциал.

Из механизмов регионального антикризисного управления к наиболее важным следует отнести социально-экономический и организационный, предусматривающий трансформацию региональной структуры управления, образование центра развития региона, доведение данной концепции до региональной антикризисной программы.

Разработка региональной инновационной антикризисной программы

На основе концепции регионального антикризисного управления социально-экономической сферой необходимо разработать региональную инновационную антикризисную программу. При этом весьма важным аспектом ее разработки могут

стать экономические механизмы стимулирования ее реализации. Относительно самостоятельными разделами региональной инновационной антикризисной программы могут стать:

а) управление региональной собственностью, в том числе природными ресурсами и землей;

б) формирование дополнительных источников финансирования региона;

в) меры по поддержке малого и среднего предпринимательства;

г) восстановление и развитие региональной экономики на новых принципах хозяйственных, экономических и социальных связей, с учетом дифференциации экономического потенциала регионов;

д) осуществление реформ в ЖКХ, развитие конкуренции в региональном хозяйстве;

е) региональный маркетинг.

Относительно самостоятельным аспектом региональной инновационной антикризисной программы является сохранение имеющихся и привлечение в регион новых видов бизнеса. Эта деятельность нацелена на расширение региональных компаний, которые уже обосновались в регионе. Сохранение регионального бизнеса предполагает усилия, направленные на то, чтобы избежать ухода региональных компаний из региона или их банкротства. Если такое случается, то это приводит к потере части доходов бюджета, не говоря уже о негативном влиянии на уровень занятости и увеличение социальной напряженности. Конкретная деятельность региональной администрации (Правительства) сосредоточивается вокруг решения проблем и создания возможностей для компаний, чтобы они могли расширяться, создавать новые рабочие места, получать доступ к капиталу, реализовывать продукцию на региональном рынке, формировать предпринимательские сети.

Планы регионального антикризисного управления являются основой для разработки региональных инновационных антикризисных программ. Такие программы должны составляться по основным сферам деятельности человека с учетом разумных соотношений государственного регулирования и рыночных отношений. Программы должны содержать целевые проекты и поэтапные планы их реализации.

При составлении программ антикризисного управления в регионах необходимо ориентироваться на следующий принцип: переориентация деятельности всех структур на развитие человека и создание условий достойной жизни.

Общая структурная схема механизма реализации программы включает в себя следующие блоки: информационный; нормативно-правового регулирования; организационно-распорядительный; финансово-экономический; ресурсный; оценочный.

Антикризисное управление в регионе предполагает не только разработку программы действий, но и проведение мониторинга его социально-экономического состояния. Данные мониторинга сравниваются с целями и критериями антикризисного управления, что дает возможность оценивать эффективность и результативность предпринятых мер. Оценивается, насколько совместима выработанная стратегия антикризисного управления с ресурсами, с возможностями окружающей среды, помогает ли стратегия антикризисного управления решить критические проблемы региона, получает ли она поддержку жителей.

Мониторинг и оценка деятельности помогают удостовериться в том, что проекты эффективны и их реализация идет нормальным темпом, а также установить, есть ли необходимость в корректировке. Мониторинг и оценка являются хоть и родственными, но различными видами деятельности. Мониторинг выявляет показатели или результаты. Оценка сравнивает результаты с конкретными показателями и с планом в целом. Без мониторинга оценка проектов невозможна.

Каждый из планов антикризисного управления в регионе индивидуален. Но их должно объединять то, что для своей реализации они практически не должны требовать дополнительных бюджетных ресурсов. Напротив, они будут направлены на создание условий для привлечения дополнительных ресурсов экономического

развития и более эффективного использования имеющихся, в том числе:

формирование системы антикризисного управления социально-экономической сферой региона;

повышение эффективности расходов регионального бюджета;

выход из кризисного состояния, обеспечение устойчивости и рост эффективности функционирования жилищно-коммунального хозяйства;

улучшение транспортного обслуживания и снижение дотационной зависимости предприятий транспорта в регионе;

введение новой системы землепользования на принципах правового зонирования, стимулирования рынка земли и недвижимости;

создание и развитие системы жилищной ипотеки;

конкурсное финансирование социальных программ, дальнейшее развитие адресной помощи малоимущим семьям и одиноко проживающим гражданам;

создание механизмов финансового обеспечения экологической политики.

Освоение антикризисного управления как одной из важнейших составляющих современных региональных управленческих технологий невозможно без серьезного изменения принципов и приоритетов в организации деятельности органов регионального управления. Безусловно, антикризисное управление не может появиться как разновидность управленческой работы только за счет создания специализированного подразделения в составе региональной администрации. Эта деятельность требует распределения функций антикризисного управления между законодательными и исполнительными органами, а также вовлечения в нее различных профессиональных сообществ.

[1] Мазур Л.В. Обоснование методики оценки экономического потенциала регионов россии при разработке региональных антикризисных программ // Среднерусский вестник общественных наук. — 2011. — № 1. — С. 179—187.

[2] Мазур Л.В. Источники расширения налогового потенциала регионов // Среднерусский вестник общественных наук. — 2010. — № 4. — С. 148—155.

Mazur L.V., e-mail: vestnik.gmu@yandex.ru
Senior lecturer of the department of economics and finance of the Orel branch of RANE and CS under the President of the Russian Federation (Russia)

ANTI-CRISIS MANAGEMENT OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article deals with anti-crisis management of the social and economic development of the regions of the Russian Federation as a systematic process for the development of regional innovation crisis programs, the ultimate goal of which is to increase the level and quality of life of the population.

Key words: regional anti-crisis management, crisis of regions, regional innovation anti-crisis programs, the cycle of regional innovative anti-crisis program, the economic potential of the region.