

Совершенствование механизма антикризисного регионального управления

Антикризисное региональное управление рассматривается как система мер по выводу региона из депрессивного состояния. Кризисные ситуации преодолеваются каждым регионом самостоятельно, зачастую без детального анализа и учета всей совокупности факторов, обеспечивающих дальнейшее развитие. Решение проблемы требует комплексного подхода. Необходимо построение механизма антикризисного регионального управления, основанного на постоянном мониторинге социально-экономического и финансового состояния для предвидения кризиса, минимизации его последствий, своевременного принятия адекватных мер, выявления факторов дальнейшего развития региона.

Ключевые слова: антикризисное управление, механизм антикризисного регионального управления, региональное развитие, депрессивный регион, факторы развития региона.

Задача региональной политики страны – сбалансированное развитие всех регионов, снижение региональных социально-экономических диспропорций. В современной региональной науке существуют разные теоретические подходы [9, с.4].

- Теория «полюсов роста», основы которой были заложены в 1950-х годах основателями региональной науки (Perroux, Myrdal, Hirschmann). Данная теория предполагает, что развитие одного успешного региона придаст импульс для развития соседних территорий.
- Теория «умного региона (Butzin, Florida, Stahl, др.)», согласно которой основной движущей силой развития являются знания, квалификация и инновации. Также существует теория «социального капитала» (Putnam), где главной движущей силой развития территории является население и его связи.
- Теория внутренних региональных факторов развития (Hahne), по которой потенциал роста может быть достигнут за счет полной реализации внутренних факторов.

Очевидно, что многие теории строятся на предпосылке, что рост национальной экономики происходит, прежде всего, за счет успешных регионов, способных реализовать свой потенциал в обозримой перспективе. Но наряду с ними существует значительное число регионов, чьи ресурсные возможности не столь очевидны, а эффективность управления этими ресурсами низка, т.е. *отстающие регионы*.

На практике вопрос регионального развития чаще возникает именно в отношении тех территорий, которые испытывают определенные сложности в хозяйственном освоении, в экономике и социальной сфере которых преобладают

кризисные тенденции. Применительно к ним следует, в первую очередь, использовать антикризисное управление, то есть управление регионом с целью предупреждения и (или) устранения последствий возникших кризисных явлений.

Антикризисное управление – это управление социально-экономической системой, при котором происходят контролируемые процессы предвидения кризисов, снижения их отрицательных последствий, а также ликвидация причин кризиса для снятия барьеров дальнейшего развития. Регион как социально-экономическая система является объектом антикризисного управления. В данном случае под регионом понимается определенная территория, отличающаяся от других территорий по ряду признаков и обладающая некоторой целостностью, взаимосвязанностью составляющих ее элементов [4, с.16].

В мировой и российской практике термин антикризисное управление в основном используется в отношении компаний, редко встречаются исследования по антикризисному управлению территориальными образованиями (регионами). При этом важно понимать основные отличия антикризисного управления компанией и территориальным образованием. Во-первых, это временные рамки стадий кризиса. Процесс выводу региона на стабильное состояние и дальнейшее развитие может занять десятилетия, период депрессии может затянуться. Во-вторых, время принятия решения. В период кризисных явлений в регионе сложно принимать оперативные управленческие решения, т.к. это связано с перераспределением бюджетных ресурсов по разным направлениям. В-третьих, процедура ликвидации практически не может быть применима к региону. Если рассматривать регион как совокупность территории и населения, то территорию нельзя ликвидировать, население теоретически можно переселить, хотя практически это осуществимо лишь для малых населенных пунктов. При управлении регионом значительную роль играют вопросы социальной политики. Отметим, что сближение понятий антикризисного управления компанией и регионом происходит при управлении моногородами, когда осуществляется целенаправленное воздействие на градообразующие предприятие или отрасль с целью развития всего региона.

Антикризисное управление регионом можно разделить на два уровня. Первый уровень – национальный – это построение системы управления отстающими регионами с целью максимизации благосостояния общества в целом (а не каждого конкретного региона), а также для сглаживания межтерриториальных пропорций экономики. Антикризисное управление на уровне региона предполагает регулирование процессов социально-экономического развития в конкретном регионе с целью роста благосостояния проживающего в нем населения.

Также как и в случае управления компанией, антикризисное управление развитием региона может решать вопросы преодоления структурных кризисов, так и кризисов, связанных с падением общей экономической конъюнктуры. С позиций развития региона, наибольший интерес представляет разработка системы мер антикризисного управления с целью преодоления структурного кризиса на региональном уровне.

Антикризисное управление регионом, как и компанией, имеет три основные составляющие – предвидение кризиса, смягчение его последствий и ликвидация причин кризиса для снятия барьеров дальнейшего развития. Данные три элемента неравномерно применялись при развитии региональной политики в разных странах.

Предвидение кризисных явлений на региональном уровне практически не осуществляется. Например, диверсификация структуры экономики заранее не происходит, так как высокая концентрация региона на определенном виде деятельности, в одном секторе экономики дает наибольший рост валового регионального продукта. В России наибольший ВРП на душу населения получен именно в регионах, где высокая концентрация производства приходится в одной сфере деятельности – добыче полезных ископаемых или глее находятся крупные производства. При этом очевидно, что снижение активности в конкретной отрасли может привести данное территориальное образование в состояние кризиса.

Одним из элементов предвидения кризиса на уровне государства может стать типология регионов по уровню социально-экономического развития. Подобная типология представлена, в частности, Министерством регионального развития Российской Федерации. Однако, для того, чтобы типология решала вопросы антикризисного управления, необходимо разделить регионы на однородные группы и постоянно отслеживать изменения их основных характеристик с тем, чтобы понимать каких ресурсов не хватает для полноценного развития региона.

Типология Минрегионразвития не отвечает данным требованиям, так как после ее составления в 2005 г. она не обновлялась. Кроме того, в ней не представлены конкретные количественные характеристики регионов, на основании которых была произведена их классификация. Существует более развернутая группировка регионов России, разработанная рейтинговым агентством «Эксперт РА». Инвестиционный рейтинг регионов России составляется с 1995 года, где по ряду факторов в динамике проводится анализ региона в сравнении с другими регионами. Однако использование этого рейтинга для целей государственного управления не представляется возможным, так как коммерческое агентство не обладает всеми данными для построения развернутой типологии. Например, используемые данные Федеральной службы статистики (Росстат) по отдельным регионам появляются с существенным временным лагом, что снижает оперативность обновления данных в рейтинге.

Отметим, что использование типологии регионов как элемента предвидения кризиса (в т.ч. структурного) возможно только на федеральном уровне власти. На региональном уровне необходимо построение более детальной системы, которая включает в себя не только мониторинг количественных индикаторов региона и муниципальных образований, но также и оценку качественных показателей (например, уровень квалификации рабочей силы), в том числе основанных на планах развития местных бизнес-структур.

В региональную систему предвидения кризиса следует включить систему показателей, характеризующих финансовое состояние отраслей экономики ре-

гиона. В нее можно добавить интегральные показатели компаний по отраслям, например, общий уровень рентабельности, показатели операционной деятельности, кредитоспособности, уровень просроченной задолженности, показатели ликвидности. Данная система позволит постоянно отслеживать и анализировать эффективность региональных компаний. Росстат предоставляет такие данные, однако, они не включаются в региональные программы и планы развития. Законодательно субъекты РФ не обязаны использовать данные показатели в своих программах, планах, стратегиях развития.

Следующий элемент системы антикризисного управления – это *снижение отрицательных последствий кризиса*. Изначально региональная политика призвана была снижать отрицательные последствия непропорционально развития, т.е. частично выполняла функцию антикризисного управления. Целью региональной политики во многих странах вплоть до начала 2000-х гг. было именно сглаживание территориальных диспропорций посредством государственных трансфертов и предоставления льгот компаниям при размещении производств в отстающих регионах. Например, более 80% средств из фонда развития регионов в ЕС тратится именно на сближение уровней развития [3, с.3].

В итоге до конца 1980-х годов региональная политика в основном была направлена на стимулирование инвестиций в регионы и в инфраструктуру, что как показали расчеты ОЭСД не дали желаемого результата, региональные диспропорции сохранились и даже усилились [7, с.11-12].

Становление региональной политики в Российской Федерации шло по подобному сценарию. Сначала приоритет отдавался инфраструктурным инвестициям, предполагалось, что именно они смогут способствовать развитию отстающих регионов. Были попытки принять закон о депрессивных регионах и применить в их отношении особые меры. Однако стало очевидным, что государство не сможет обеспечить вложения средств во все многочисленные отстающие регионы России. В современной региональной политике России также доминирует теория «точек роста» [1], что естественно, подразумевает снижение прямых государственных инвестиций в депрессивные регионы. В период кризиса 2008-2009 гг. помощь депрессивным регионам федеральным центром в основном заключалась в поддержке регионального рынка труда, что, безусловно, частично решило проблему занятости в краткосрочной перспективе, но в то же время позволило сохранить неэффективные производства.

Ликвидация причин кризиса для снятия барьеров дальнейшего развития практически не происходит. Значительных изменений по перестройке структуры экономики депрессивных регионов не осуществляется, хотя очевидно, что существуют глубокие структурные проблемы. В качестве положительного момента можно отметить, что в последнее время произошел сдвиг приоритетов региональной политики – вместо осуществления инвестиций в инфраструктуру отстающих регионов стали ориентироваться на выявление факторов конкурентоспособности, т.е. произошло изменение парадигмы региональной политики. В качестве основных факторов социально-экономического развития регионов стали рассматривать не внутренние, а не внешние факторы [7, с.11-12].

Оценка факторов развития является одним из главных требований к стра-

тегии развития региона. Однако не все регионы РФ в равной степени учитывают и оценивают их в своих стратегических документах [5, с.224-225]. Соответственно, сложно сделать выводы о состоянии того или иного фактора, основываясь лишь на данных, имеющихся в регионах стратегических документах.

В мировой практике используются различные подходы к оценке влияния факторов развития. Недавнее исследование Организации экономического сотрудничества и развития [8, с.14], проведенное на базе стран-участниц, показало, что вклад ведущих регионов в суммарный рост национальных экономик составил менее 50%. Таким образом, основной движущей силой развития данных стран стала экономика отстающих регионов. Это стало возможным потому, что региональная политика в данных странах была направлена не только на снижение социальных диспропорций, но и на развитие данных территорий. Проведенный Организацией экономического сотрудничества и развития [8, с.14] эконометрический анализ показал, что отстающие регионы способны эффективно развиваться на основании сочетания трех основных факторов – *инвестиций в инфраструктуру, развитие образовательной сферы и инновационной активности*. Также выявлено, что не существует единственного эффективного набора факторов развития для каждого региона, каждый субъект уникален и требует персонализированного подхода.

Фактор инвестиций в инфраструктуру является внешним фактором развития региона, так как финансируется за счет федеральных фондов или фондов крупных организаций (например, строительство газопроводов и железнодорожных путей). Соответственно, регион может оказать только ограниченное влияние на развитие данного фактора.

Факторы развитие образовательной сферы и инновационная активность, в свою очередь, являются внутренними факторами развития региона. При этом инновационная активность частично зависит от развития системы образования на данной территории. Развитие высшего образования способствует росту интеллектуального уровня, что в свою очередь способствует развитию НИОКР, количеству патентов, зарегистрированных на данной территории.

Следовательно, анализ факторов регионального развития – это, прежде всего, выявление проблем региона с последующей выработкой механизма развития региона на основании существующих и предполагаемых ресурсов.

Опыт европейских стран показывает, что развитие региона возможно только при скоординированном взаимодействии всех этих факторов. Программы развития депрессивных территорий должны строиться на сбалансированном развитии этих трех факторов.

Эволюция теории регионального роста в сторону развития факторов конкурентоспособности показывает включение элементов антикризисного управления в процесс территориального развития. Кризисные явления помогают выявить проблемы, направления деятельности, которые оказались устойчивы в кризисной ситуации, способствуют поиску факторов конкурентоспособности региона и его дальнейшего роста.

К сожалению, в отношении многих регионов понятие антикризисного управления используется в узком смысле, а именно лишь в как минимизации

отрицательных последствий кризисных явлений. Основные элементы антикризисного управления, а именно, предвидение кризиса и ликвидация причин кризиса для снятия барьеров дальнейшего развития практически не используются.

Антикризисное управление на уровне региона должно основываться на применении следующего *механизма*: мониторинг внешней и внутренней социально-экономической среды региона, его финансового состояния с целью выявления признаков кризиса; оперативная оценка и анализ социально-экономического состояния региона; разработка и последующего внедрения мер по преодолению кризисной ситуации; выявление факторов конкурентоспособности и факторов роста, разработка антикризисной стратегии региона для преодоления кризисной ситуации и обеспечения дальнейшего развития.

Инструментом антикризисного управления развитием депрессивного региона может стать комплексная программа развития, в которой будут выявлены проблемы региона, найдены пути их решения и механизм реализации. Данная программа должна разрабатываться не только региональными участниками, но и органами федеральной власти, регионами-соседями, научным сообществом, местными предприятиями. Для составления программы можно объединить регионы в группы, но не только на основании территориальной близости, но и на схожести их проблем и возможностей. Важной особенностью данной программы должно быть строгое временное ограниченное. Должны присутствовать интенсивные меры по преодолению депрессивной ситуации.

В качестве примера можно привести программу развития регионов восточной Польши на 2007-2013 гг. (беднейшие регионы ЕС по состоянию на 2007 год) [6] – пяти «воеводств». Данная программа предполагает обширный анализ данных регионов с точки зрения текущих проблем и факторов, которые сдерживают развитие; проводится анализ факторов конкурентоспособности региона, поиск путей преодоления проблем. Данная программа была составлена при участии Европейского союза, федеральных органов власти Польши, самих пяти воеводств, а также большого круга заинтересованных лиц – местных компаний, ученых, пр. Все ресурсы скоординированы в одной программе, при этом эффект предполагается получить в течение периода действия программы, т.е. 6 лет.

Российские регионы, к сожалению, не имеют таких комплексных инструментов антикризисного управления, они не применяют срочные меры для преодоления структурных кризисов. Частично данные проблемы рассматриваются в стратегиях развития региона, программах социально-экономического развития субъектов, стратегиях федеральных округов и ведомственных программах. Стратегии развития регионов в том виде, в котором они существуют сейчас, не могут стать действенным инструментом, т.к. не соответствуют ряду принципов антикризисного управления.

Основной недостаток стратегии развития региона – длительный срок реализации (20 лет), т.е. нарушается принцип срочности антикризисного управления. Медленные изменения могут лишь усугубить ситуацию в регионе. Программы социально-экономического развития, которые принимаются по этапам реализации стратегических документов, также не смогут выступать в роли ком-

плексных антикризисных программ. Часто они носят лишь номинальный характер и копируют саму стратегию развития. Все эти документы принимаются региональными органами власти без широкого обсуждения.

Необходимо отметить, антикризисное управление на уровне региона должно строиться на основании комплексных антикризисных мероприятий с предварительным выявлением факторов кризиса в регионе, обоснованием факторов конкурентоспособности, которые рассматриваются как условия для будущего развития, разработкой плана перехода от экстенсивного к интенсивному направлению развития. Следует создать систему предвидения кризиса, основанную на динамической типологии регионов, мониторинге социально-экономического и финансового состояния региона. Предлагаемый подход позволит повысить качество и эффективность управления регионами.

Список литературы

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.
2. Об утверждении требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации: приказ Министерства регионального развития РФ от 27.02.2007 № 14.
3. *К. Георгиева*. Региональное развитие в России: уроки международного опыта // Всемирный Банк, 2006.
4. *Гранберг А.Г.* Основы региональной экономики. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006. – 495 с.
5. Стратегии и программы социально-экономического развития: федерация и регионы России: Монография / Под общ. ред. А.Я. Быстрякова, Н.П. Гусакова, Е.В. Пономаренко. – М.: РУДН, 2009. – 401 с. (с. 224-225).
6. Operational Programme Development of Eastern Poland 2007-2013 // Ministry of Regional Development, Warsaw, Poland, 2007.
7. Regional development policies in OECD countries – OECD Publications, 2010
8. Regions Matter. Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. OECD Publications, 2009. // <http://www.oecd.org/>.
9. *Simone Strauf, Roland Scheref*. Universities and their contribution to regional development. // Institute for Public Services and Tourism, Switzerland, 2008.
10. Инвестиционный рейтинг регионов России <http://www.raexpert.ru/ratings/regions/>
11. Министерство регионального развития www.minregion.ru
12. Федеральная служба государственной статистики www.gks.ru