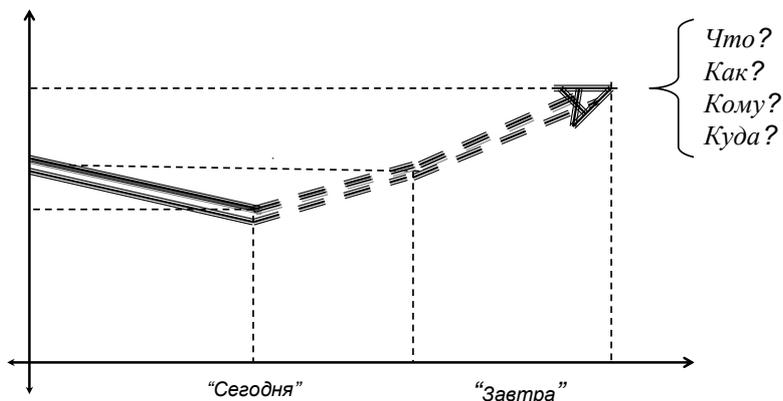




РАЗВИТИЕ РЕГИОНА

**привлекательность, оценка,
организация и управление**



Министерство образования и науки Российской Федерации

Владивостокский государственный университет
экономики и сервиса

Развитие региона

ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ, ОЦЕНКА,
ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ

Монография

Владивосток
Издательство ВГУЭС
2009

ББК 65.9(2)

Рецензенты:

Д.К. Шевченко, д-р экон. наук, профессор,
Заслуженный работник высшей школы, ДГТРУ;
А.С. Сергеев, к-т экон. наук, доцент, зав. кафедрой
экономики и управления ТГЭУ

РАЗВИТИЕ РЕГИОНА: ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ, ОЦЕНКА,
ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ: монография / отв. ред. В.А. Со-
зинов. - Владивосток: Изд-во ВГУЭС. 2009. - 208 с. – Ил. 22, табл.
32, библиогр. 165.

ISBN 5-8224-0075-2

В монографии рассматриваются методологические, методические и практические аспекты комплексной оценки инвестиционной привлекательности региона и его территорий, оценки состояния муниципальных образований, организации и управления в исполнительной власти субъекта федерации. Эта работа позволяет читателю разобраться в основных проблемах, вооружает знаниями в области регулирования экономического развития региона.

Для научных работников, преподавателей вузов, аспирантов и студентов экономических специальностей, работников органов государственных органов власти и управления.

ББК 65.9(2)

DEVELOPMENT of the REGION: ATTRACTIVENESS, ESTI-
MATION WITH-STANDINGS, MANAGEMENT and its ORGANI-
ZATION: monograph /under editing V.A. Sozinov. Vladivostok: VSUES
Publishing House, 2009. 208 p. – Case histories 22, tables 32, bibliog-
raphies 165.

In the monograph the author considers methodological, methodical and practical aspects of complex investment attractiveness estimation applied to a region and its territory, along with estimation of conditions characterizing municipal and executive power in the subdivision of the Russian Federation. This work allows readers to understand the problem, obtain knowledge in the field of governance aimed at the regional economic development. Addressed to scientific researchers, university teachers, postgraduates, students majoring in economics, municipal body officers, and governance executives.

ISBN 5-8224-0075-2

© Издательство Владивостокского
государственного университета
экономики и сервиса, 2009

Оглавление

Предисловие.....	5
1. Комплексная оценка инвестиционной привлекательности региона	7
1.1. Оценка инвестиционной привлекательности субъекта федерации	7
1.2. Оценка инвестиционной привлекательности муниципального образования	22
1.3. Кластерный подход в оценке инвестиционной привлекательности территории	30
1.4. Комплексная оценка инвестиционной привлекательности предприятия.....	38
1.5. Антикризисное управление, как объективная основа инвестиционной привлекательности региона	60
2. Оценка развития территории и методика типологизации муниципальных образований	90
2.1. Особенности современного развития территории	90
2.2. Методика типологизации и оценка муниципальных образований	101
2.3. Применение методики типологизации и оценки развития на примере городов Приморского края	117
3. Развитие организации и управления в исполнительной власти субъекта федерации.....	132
3.1. Противоречия в организации и управлении	132
3.2. Теоретико-методологические основы организации и управления: от старой к новой парадигме.....	147
3.3. Методология организации и управления в аспекте новой парадигмы.....	166
3.4. Концепция механизма организации и управления	184
Заключение.....	195
Литература.....	198

Contents

Preface	5
1. Complex estimation of investment attractiveness of a region	7
1.1. Estimation of investment attractiveness of the subdivision of the Russian Federation	7
1.2. Estimation of investment attractiveness of municipal structures	22
1.3.	13.
1.4. Complex estimation of investment attractiveness of an enterprise	38
1.5. Crisis management and administration of a region	60
2. Estimation of the territory development and methods of municipal structures categorization	90
2.1. Particularities of the contemporary territorial development	90
2.2. Methods of territory categorization and estimation of municipal structures	101
2.3. Territory estimation and categorization based on Primorsky Krai	117
3. Development of management and its organization within executive power in the subdivision of the Russian Federation	131
3.1. Contradictions between governance and governing body structures	131
3.2. Theoretical and methodological basics of governance and governing body structures: from old to new paradigm	147
3.3. Methodology of governance and governing body structures in terms of a new paradigm	166
Conclusion	195
References	198

Предисловие

Каждая проблема имеет решение. Единственная трудность заключается в том, чтобы его найти.

Эвви Неф

Исследованию теоретических проблем многоуровневой организации территориального устройства посвящены работы многих отечественных и зарубежных ученых. В то же время не решенными остаются вопросы оптимальной территориальной структуры и критериев пространственной организации региональной экономики. Особенно остро эта проблема стоит на низовом уровне – уровне муниципальных образований.

Региональный аспект развития территории и устройства территории подробно рассматривался в работах П.Я. Бакланова, П.А. Минакира, В.И. Ишаева, С.Н. Леонова, и других известных ученых. Однако вопросы развития территории и её устройства на муниципальном уровне, остаются не достаточно исследованными. Сложность управления развитием территориальных систем региона, тем более в условиях экономических преобразований, обусловлена многоуровневой системой территориальной организации, спецификой экономических и финансовых взаимоотношений различных уровней, влияющих на территориальную трансформацию муниципальных образований.

В исполнительной власти субъектов федерации (ИВСФ) России сформировались системы управления, для которых характерны: нестабильность структуры и состава аппарата управления; рост численности персонала; отсутствие существенных позитивных изменений в объектах регулирования; наличие коррупции. На уровне Федерации и её субъектов уже более пятнадцати лет принимаются организационные и экономические меры, направленные на повышение эффективности деятельности ИВСФ, но они, как правило, не достигают желаемых результатов. Опыт проведения реформ в сфере государственного управления на национальном и региональном уровнях в развитых странах, с второй половины прошлого века и последних лет в России, демонстрирует наличие общественных потребностей в них, а так же недостаточность теоретико-методологических основ в обеспечении соответствия получаемых результатов таким реформ ожиданиям общества. Сформировалось противоречие между потребностью в проведении организационно-экономических мер, направленных на улучшение организации и управления в ИВСФ, повышение эффективности их деятельности, и отсут-

ствием методологии выполнения этой работы, обеспечивающей получение желательных результатов.

Учитывая многогранность и сложность решения этих проблем, в данной работе выделены для разработки нескольких ключевых комплексных проблем:

- 1) разработка методов комплексной оценки инвестиционной привлекательности предприятий, отраслей и территорий региона;
- 2) оценка территориального развития и методика типологизации муниципальных образований;
- 3) организация, управление и регулирование экономического развития на уровне региона.

Цель данной работы – разработка методологических и методических основ комплексной оценки территориального развития и инвестиционной привлекательности элементов региональной системы, а также организации и управления субъектом Российской Федерации.

Авторы надеются, что данная работа позволит читателю получить необходимые знания и навыки, позволяющие ему ориентироваться в области инвестиционной привлекательности, оценки развития и возможности трансформации устройства территории, организации регулирования экономическим развитием региона.

Монография подготовлена авторским коллективом кафедры менеджмента ВГУЭС под общей редакцией профессора кафедры Созинова В.А. Авторами отдельных разделов являются: Батурина О.А. (1.2), Борисов К.Б., канд. экон. наук (2), Попова И.В., канд. экон. наук (1.3), Приходько С.Э., канд. экон. наук, доцент (1.1), Созинов В.А., канд. экон. наук, доцент (предисловие, 3, заключение), Таскаева Н.Н., канд. экон. наук, доцент (1.4).

Авторы выражают большую признательность Д.К. Шевченко и А.С. Сергееву за ценные замечания и пожелания по написанию данной работы.

1. КОМПЛЕКСНАЯ ОЦЕНКА ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНА

1.1. Оценка инвестиционной привлекательности субъекта федерации

Активизация инвестиционных процессов актуализирует вопрос о выделении инвестиционно привлекательных субъектов и развитии их возможностей, а для чего необходимо создание системы оценки инвестиционной привлекательности территорий, мониторинга их состояния, удовлетворяющей требованиям потенциальных инвесторов. В конечном итоге это позволит получить более реальную характеристику инвестиционного климата, определить территории наиболее благоприятные для вложений, а руководству выявить проблемы, принять меры по их устранению. Эти проблемы охватывают широкий круг тесно связанных между собой сложных вопросов, требующих самостоятельных исследований, включающих:

во-первых, систематизацию и структуризацию общих методологических проблем оценки, выявление взаимосвязей между ними, условий и факторов, влияющих на принимаемые решения;

во-вторых, исследование методологии, разработку подходов, методов и инструментов оценки инвестиционной привлекательности экономических систем разных уровней - региональной экономической системы в целом (субъекта РФ) и ее отдельных элементов (предприятий, отраслей и территорий - муниципальных образований);

в-третьих, исследование алгоритмов и методов согласования системы оценочных показателей разных уровней.

Значительная дифференциация экономической активности и инвестиционной привлекательности отдельных территорий, отраслей и предприятий, а также тенденция углубления территориальной дифференциации предопределяет важность и необходимость учета территориальных различий в условиях хозяйствования и инвестирования, а, следовательно, необходимость учета сравнительных оценок инвестиционной привлекательности территориальных систем (субъектов РФ и муниципальных образований).

Самостоятельными и специфичными являются проблемы оценки инвестиционной привлекательности отдельных хозяйствующих субъектов (предприятий и организаций), а также оценки отраслей, как совокупности хозяйствующих субъектов на отдельных территориях, интегрирующие в себе отраслевые и территориальные особенности. При оценке инвестиционной привлекательности можно выделить, как общие принципы, характерные для всех уровней оценки, так и специфические особенности для каждого из уровней. Эти особенности, в конечном ито-

ге будут предопределять состав, соотношение и структуру необходимой для оценки системы показателей, алгоритмы их получения, специфику оценки риска и его учета при принятии решений.

Известны следующие общие принципы такой оценки:

- комплексности подхода, учитывающего целостность объекта оценки и уровень его функционирования;
- логической взаимосвязанности оценочных показателей с инвестиционным процессом и его финансовым обеспечением;
- необходимости учета не только текущих оценок инвестиционной привлекательности, но и тенденции их изменения (устойчивости) в перспективный период;
- количественного выражения результатов абсолютной или сравнительной оценок;
- конкретности интерпретации полученных оценок;
- использования унифицированной системы критериальных показателей для каждого уровня.

В настоящее время существуют разные взгляды на содержание понятия «инвестиционная привлекательность территории», и, соответственно, используются разные методы и методики расчета количественных показателей эффективности инвестиционной деятельности в регионе и его инвестиционной привлекательности. Рассмотрим их подробнее.

1. Некоторые авторы рассматривают инвестиционную привлекательность территории в качестве потенциала - способности экономики осуществлять деятельность, обеспечивать развитие производства и потребления ресурсов, обеспечивать максимально возможный уровень производства продукции и услуг [1.29]. При этом ясно, что максимально возможный уровень производства продукции ограничен не только ресурсами, но и рыночной конъюнктурой, и эти ограничения, в свою очередь, обладают взаимозаменяемостью и возможностью комбинирования в различных вариантах. При этом возможности инвестирования средств в регион может определять:

- наличие инвестиционных ресурсов,
- наличие эффективных инвестиционных проектов,
- инвестиционная привлекательность региона.

2. Часто в определении инвестиционного потенциала используется подход, который базируется на теории сравнительных и абсолютных преимуществ. В этом случае инвестиционный потенциал рассматривается, как интегральная характеристика (рейтинг), которая используется в целях ранжирования территорий по их инвестиционной привлекательности. Практическая реализация методик рейтинговой оценки инвестиционного потенциала региона, в рамках рассматриваемого подхода, в

своем большинстве базируется на экспертных опросах. Рейтинг может определяться по значениям инвестиционного потенциала и интегрального риска [1.12].

Рейтинг социально-экономического развития субъектов федерации по существу является комплексной оценкой текущего состояния регионов с точки зрения их экономического и социального развития, в то время как «потенциал» - понятие, ориентированное на будущее. Рейтинговая оценка такого рода отражает общую эффективность использования территориальных ресурсов, в том числе особенности и уровень эффективности управления региональной экономикой.

3. В некоторых случаях в качестве обобщенного показателя для сравнения регионов как претендентов на инвестиционную поддержку через федеральные целевые программы предлагается использовать кредитный рейтинг региона [1.16]. Этот показатель отражает уровень эффективности управления развитием региона со стороны его администрации. Регионы и муниципальные образования используют рейтинги для поддержания взаимоотношений с инвесторами и кредиторами; как эффективный инструмент продвижения инвестиционных программ регионов. Высокие рейтинги регионов воспринимаются не только как оценка кредитоспособности, но и как индикатор политической стабильности.

4. С деловой репутацией и инвестиционной привлекательностью региона тесно связаны понятия деловой и инвестиционной активности. Тем не менее, при оценке инвестиционной привлекательности следует отличать её от «уровня экономического развития». Если второй определяет уровень развития объекта, набор экономических показателей, то инвестиционная привлекательность характеризуется состоянием объекта, перспективами его дальнейшего развития, доходности и роста.

Таким образом, вне зависимости от используемого подхода к определению, чаще всего термин «инвестиционная привлекательность» используется для оценки целесообразности вложений в тот или иной объект, выбора альтернативных вариантов и определения эффективности размещения ресурсов.

Наиболее известными в мире организациями, занимающимися оценкой инвестиционной привлекательности стран и регионов являются Chase Manhattan Bank, Business Environment Risk Intelligence Agency, Political Risk Services, Ernst & Young, Economist, Euromoney, Organization for Economic Cooperation and Development. Распределение стран и регионов по интегральному рейтингу инвестиционной привлекательности, предоставленное этими организациями, дают возможность предварительно оценить возможности регионов для инвестирования.

Существующие *методики* оценки инвестиционной привлекательности регионов и территорий можно условно разделить на три группы в

зависимости от факторов, учитываемых в качестве инвестиционного потенциала и инвестиционного риска. К *первой группе* можно отнести методики, в основу которых заложена экспертная шкала, включающая в себя: законодательные условия для иностранных и национальных инвесторов, возможность вывоза капитала, устойчивость национальной валюты, политическую ситуацию, уровень инфляции, возможность использования национального капитала. *Вторая группа* включает методики, в которых используются не только качественные, но и количественные показатели - объём ВВП, его структура, обеспеченность природными ресурсами, близость к мировым экономическим центрам, масштабы институциональных преобразований, демократические традиции, состояние и перспективы проводимых реформ, качество трудовых ресурсов и т.д. *Третья группа* методик используется для составления специальных финансовых или кредитных рейтингов. На основе таких рейтингов производится оценка инвестиционного риска, финансово-экономической и политической надежности территории, используемые преимущественно для принятия решений портфельными инвесторами, или определения конкурентоспособности той или иной страны. Значение показателей определяются экспертным или расчетно-аналитическим путем, результаты оценки взвешиваются в соответствии с важностью того или иного показателя. К наиболее распространенным методам оценки инвестиционной привлекательности регионов отечественные исследователи относят: кредитные рейтинги и комплексные исследования инвестиционного климата российских регионов, ранжирование регионов по различным критериям и составление итогового ранга. При этом, в качестве составляющих принимают, как правило, три в значительной степени самостоятельные характеристики: 1) инвестиционный потенциал; 2) инвестиционный риск; 3) инвестиционное законодательство [1.18].

В целом, уровень инвестиционной привлекательности является интегральным показателем, суммирующим разнонаправленное влияние этих факторов. Однако необходимо учитывать, что на предпочтения инвестора влияет гораздо более широкий круг факторов (включая культурные и психологические), чем те, которые традиционно учитываются в рамках инвестиционного потенциала и инвестиционного риска.

В международной практике законодательство является важнейшей составляющей инвестиционного риска. Специфика межрегионального и межтерриториального подхода заключается в том, на большинстве территорий действует единый российский законодательный фон. Он может несколько видоизменяться под воздействием региональных законодательных норм, регулирующих инвестиционную деятельность только в пределах своих полномочий. Кроме того, законодательство не только влияет на степень инвестиционного риска, но и регулирует возможно-

сти инвестирования в те или иные сферы или отрасли, определяет порядок использования отдельных факторов производства - составляющих инвестиционного потенциала территории. При расчете этого риска необходимо учитывать, как федеральные, так и региональные законы и нормативные акты, а также документы, непосредственно регулирующие инвестиционную деятельность или затрагивающие её косвенно.

Представляется, что комплексным показателем, характеризующим условия рационального использования инвестиций и совокупность социальных, правовых, политических, социокультурных предпосылок, предопределяющих привлекательность и целесообразность инвестирования средств в конкретную хозяйственную систему является категория *инвестиционного климата*.

Региональный инвестиционный климат представляет собой систему правовых, экономических и социальных условий инвестиционной деятельности, формирующихся под воздействием широкого круга взаимосвязанных процессов, подразделяющихся на свои макро-, микро - и собственно региональные уровни управления, отражающие, как объективные возможности региона к развитию и расширению инвестиционной деятельности, так и условия деятельности инвесторов (инвестиционный риск), создающих предпосылки для появления устойчивых инвестиционных мотиваций и оказывающих существенное влияние на доходность инвестиций и уровень инвестиционных рисков [1.21].

Степень благоприятности инвестиционного климата региона определяется совокупным воздействием объективных и субъективных факторов воздействия. Объективная составляющая инвестиционного климата региона - это его инвестиционная привлекательность, представляющая собой совокупность различных объективных возможностей и ограничений, обуславливающих интенсивность привлечения инвестиций в основной капитал региона. Интенсивность привлечения инвестиций в основной капитал региона, или инвестиционная активность в регионе, представляет собой субъективную составляющую инвестиционного климата. Составляющие инвестиционного климата региона представлены на [рис. 1.1](#).

По нашему мнению, во многих случаях можно считать понятия «инвестиционный климат» и «инвестиционная привлекательность» идентичными. Об этом говорят и другие авторы. Так, рейтинговое агентство «ЭкспертРА» при составлении рейтингов регионов в составе инвестиционной привлекательности учитывает инвестиционную активность в регионе, т.е. по сути, оценивает инвестиционный климат в регионе. Такая оценка проводится, начиная с 1997 г. [1.12].

Таким образом, в настоящее время накоплен большой опыт региональной рейтинговой оценки. В рейтинге региона учитываются инвестиционный потенциал и интегральный риск инвестора в регионе.

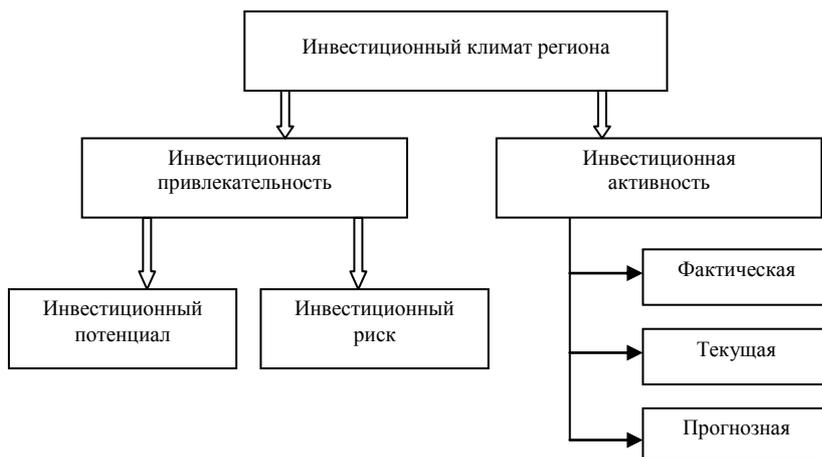


Рис. 1.1. Структура инвестиционного климата региона, обобщение

Инвестиционный потенциал представляет собой качественную характеристику, учитывающую основные макроэкономические характеристики в виде суммы объективных предпосылок для инвестиций и зависящую, как от наличия и разнообразия сфер и объектов инвестирования, так и от экономического развития региона. Он складывается из следующих основных частных потенциалов (каждый из которых, в свою очередь, характеризуется целой **группой показателей**):

- 1) природно-ресурсный (средневзвешенная обеспеченность балансовыми запасами основных видов природных ресурсов, начиная с 2008 г. в его составе учитываются ресурсы прилегающих к регионам акваторий морей и океанов);
- 2) потребительский (совокупная покупательная способность населения);
- 3) институциональный потенциал (степень развития ведущих институтов рыночной экономики, количество кредитных организаций, их совокупный уставный капитал);
- 4) инновационный (уровень внедрения достижений научно-технического прогресса);
- 5) инфраструктурный (экономико-географическое положение территории и ее инфраструктурная обеспеченность);

- 6) трудовой (численность трудоспособного населения, средняя продолжительность жизни, в т.ч. образовательный уровень населения);
- 7) производственный (совокупный результат хозяйственной деятельности населения в регионе);
- 8) финансовый (объем налоговой базы и прибыльность предприятий региона, в 2008 г. учтены международные и национальные кредитные рейтинги регионов);
- 9) туристический потенциал.

Все перечисленные виды потенциала носят обобщенный характер. Каждый из них рассчитывается как средневзвешенная сумма ряда статистических показателей, а общий инвестиционный потенциал региона в свою очередь определяется как взвешенная сумма частных потенциалов. Наибольший вклад в формирование инвестиционного потенциала вносят такие факторы, как инфраструктурная освоенность территории, инновационный потенциал и интеллектуальный потенциал населения. Это понятие, достаточно устойчивое, является результатом длительных процессов экономического развития, развития системы образования и культуры.

Инвестиционный риск, как известно, характеристика качественная, отражающая целесообразность осуществления капиталовложений на данной территории, вероятность потери инвестиций и дохода от них. В отличие от факторов инвестиционного потенциала, инвестиционный риск – более динамичная характеристика, которая может измениться в сравнительно короткий промежуток времени. Например, уровень некоммерческого инвестиционного риска показывает вероятность потери инвестиций и дохода от них и рассчитывается, как средневзвешенная сумма следующих видов риска:

- 1) экономический (тенденции в экономическом развитии региона);
- 2) финансовый (степень сбалансированности регионального бюджета и финансов предприятий);
- 3) политический (распределение политических симпатий населения по результатам последних парламентских выборов,);
- 4) социальный (уровень социальной напряженности);
- 5) экологический (уровень загрязнения окружающей среды, включая и радиационного);
- 6) криминальный (уровень преступности в регионе с учетом тяжести преступлений);
- 7) законодательный (юридические условия инвестирования в те или иные сферы и отрасли, порядок использования отдельных факторов производства);
- 8) управленческий (авторитетность местной власти).

Отличительной особенностью рейтинговой оценки, начиная с 2005 г., является учет в составе интегрального инвестиционного риска управленческого риска. Последний, аккумулирует в себе оценку результатов реализации полномочий органов исполнительной власти субъекта федерации (ИВСФ), с учетом динамики развития региона, в следующих сферах: социальной, финансовой, программно-целевой и экономической.

Инвестиционный риск в отдельном регионе, или на отдельной территории, является в то же время составной частью используемого в международной практике понятия «кантри-риска» (sovereign risk, political risk, country risk), являющегося обобщенной характеристикой данной страны в целом, как делового партнера с учетом различных политических и экономических факторов. «Кантри-риск» отражает вероятность нежелательного развития сделок с предпринимателями и предприятиями данной страны, когда становится трудным, или невозможным не только получение первоначально планируемых выгод, но и само выполнение сделки, а так же возврат вложенного капитала.

Таким образом, инвестиционный риск территории органически связан с показателем «кантри-риска».

Резервы улучшения инвестиционного климата большинства регионов связаны со снижением инвестиционного риска, главным образом за счет совершенствования законодательной базы деятельности. Существенное повышение потенциала для многих регионов потребует значительных инвестиций и длительного времени. Наибольшее внимание в настоящее время инвесторы уделяют уже созданному производственному потенциалу и экономическому риску, как отражению эффективности его функционирования. На первом плане находится финансово-экономическое положение регионов, при этом законодательные условия инвестирования сместились на 3 место, которое они делят вместе с криминальным риском, значительно усилившим свою значимость, а значимость экологического риска резко снизилась [1.12].

В первых рейтингах инвестиционной привлекательности регионов инвесторы большее внимание обращали на инвестиционный риск территории, но в 2008 г., впервые, по мнению экспертного сообщества, на первое место следует ставить инвестиционный потенциал. На период выхода из кризиса конкурентоспособность регионов на инвестиционном рынке будет зависеть не только и не столько от рисков, сколько от мощности потенциала, его разнообразия и технологического уровня. Возможности снижения инвестиционных рисков на региональном уровне, связанные с экстенсивным типом экономического развития 1999-2007гг., оказались исчерпанными. Следовательно, регионы, которые во время кризиса не остановятся в наращивании своего экономического потенциала, будут еще более инвестиционно привлекательными.

Современный этап инвестиционного развития России характеризуется, *во-первых*, ростом интенсивной **перегруппировки регионов между рейтинговыми категориями** [1.12]. Если в прошлые годы рейтинговые оценки изменялись у нескольких регионов, то в настоящее время в 18 регионах. Три региона перешли в более высокую категорию инвестиционного потенциала, четыре – улучшили категорию инвестиционного риска, одновременно семь регионов перешли в категорию с более высоким инвестиционным риском. Одной из причин этих изменений называется реализация имеющегося потенциала ресурсов, в том числе трудовых, и подготовленных инвестиционных проектов. *Во-вторых*, современный этап инвестиционного развития характеризуется ростом среднего регионального риска, отсутствием снижения странового риска, а также высокой дифференциацией регионов по уровню инвестиционного риска при более низкой дифференциации индексов риска внутри федеральных округов (**например, в Дальневосточном федеральном округе он равен 1,4, в Уральском федеральном округе – 1,3** [1.12]). *В-третьих*, современный этап инвестиционного развития характеризуется усилением процесса концентрации совокупного инвестиционного потенциала в ограниченном количестве более крупных регионов при снижении доли остальных регионов, при этом ведущими факторами, формирующими инвестиционный потенциал, остаются природные ресурсы, местоположение и инфраструктура. В России нет регионов, в которых трудовой потенциал был бы ведущим фактором формирования инвестиционного потенциала.

Проанализируем особенности и тенденции изменения факторов инвестиционной привлекательности региона на примере Приморского края и Дальневосточного федерального округа в целом, на основе данных рейтингового агентства «Эксперт-РА» за 1996-2008 гг. [1.12].

Следует отметить рост интегрального показателя инвестиционного потенциала края с 1996 г. (34 место) до 2000г. (20 место), его снижение в 2005 г. (22 место) и стабилизацию в 2006 и 2007 гг. Отрицательное влияние на динамику общего рейтинга края обусловлено влиянием инфраструктурного и производственного потенциалов. В целом, Приморский край не имел положительной динамики изменения инвестиционного потенциала с 2000 по 2003 гг. (**табл. 1.1**), а начиная с 2004, постепенно наращивает потенциал. По имеющемуся инвестиционному потенциалу Приморский край имеет приемлемые условия для инвестирования и обладает предпосылками для экономического роста. Основным экономическим преимуществом Приморского края является его экономико-географическое положение, роль «восточных морских ворот» России. Кроме того, это регион с наиболее благоприятным во всей азиатской части России климатом, богат лесными ресурсами, минеральными полезными ископаемыми, рыбой. К серьезным недостаткам мож-

но отнести дефицит некоторых видов топливно-энергетических ресурсов, незавершенность циклов переработки добываемых минеральных ресурсов.

Таблица 1.1

**Динамика инвестиционной привлекательности
Приморского края по инвестиционному потенциалу***

Годы	Интегральный показатель рейтинга	Рейтинги составляющих инвестиционного потенциала								
		инфраструктурного	туристического	инновационного	финансового	производственного	потребительского	грудового	институционального	природно-ресурсного
1997-1998	16	47		41	31	24	24	19	18	15
1999-2000	20	52		20	23	22	27	20	15	18
2002-2003	23	53		24	24	36	24	17	14	18
2003-2004	24									
2004-2005	22	45	34	26	21	37	24	17	11	17
2005-2006	22	43	27	26	23	34	25	22	14	17
2006-2007	22	42	20	25	26	36	26	22	19	16
2007-2008	21	44	21	22	24	37	26	18	19	17

* обобщение на основе [1.12].

Показатель инвестиционного риска является наиболее динамичной характеристикой региона и отдельных его территорий, по сравнению с показателем инвестиционного потенциала (табл. 1.2). Если в 1998-2000 гг. Приморский край относился к регионам со средним уровнем риска (44 место), то в последующие годы с высоким уровнем риска (70 место в 2001-2002 гг., 60 место в 2002-2003 гг., 65 место в 2003-2004 гг.). В 2005-2007 гг. проявилась некоторая тенденция снижения риска – 58, 54 и 52 место, соответственно. В 2008 г. уровень риска резко возрос до 64. Высокий уровень интегрального инвестиционного риска обусловлен, в

первую очередь, криминальным риском, который практически не снижается, экологическим и финансовым рисками. Следует отметить, что негативные тенденции последних лет также связаны с увеличением экологического, финансового, социального риска.

Таблица 1.2

**Динамика рейтинговой оценки инвестиционного риска
Приморского края***

Годы	Интегральный показатель риска	Рейтинги составляющих инвестиционного риска							
		социальный	криминальный	финансовый	экологический	политический	экономический	законодательный	управленческий
1997-1998	46	72	64	51	48	22	20	9	
1999-2000	44	43	72	53	66	52	41	20	
2002-2003	60	53	82	41	65	83	52	41	
2003-2004	65								
2004-2005	58	40	71	33	57	81	38	67	
2005-2006	54	36	72	32	58	66	40	54	79
2006-2007	52	44	74	34	57		41	59	76
2007-2008	64	50	71	56	68		33	53	66

* обобщение на основе [1.12].

По динамике указанного рейтинга инвестиционного климата в период 1997-2003 гг., Приморский край относился к группе субъектов Дальневосточного федерального округа с тенденцией роста риска – снижения потенциала. Если в 2002-2003 гг. Приморский край относился к группе субъектов РФ со «средним потенциалом и умеренным риском», то в 2005-2007 гг. эта негативная тенденция привела к тому, что край попал в группу регионов с «пониженным потенциалом и умеренным риском». По уровню вновь введенной в рейтинг компоненты инвестиционного риска – «управленческого риска» Приморский край в 2005-2006 гг. занял 79 место, в то время как Хабаровский край – 20 место, Сахалинская область – 42, Амурская область – 53 место. В 2008 г. Приморский край переместился в группу регионов «пониженный потенциал - высокий риск».

Динамика изменений инвестиционных потенциалов регионов ДВФО приведена в табл. 1.3. При сравнении регионов Дальневосточного Федерального округа по уровню инвестиционного потенциала видно, что Приморский край на протяжении нескольких лет стабильно находится на втором месте после республики Саха (Якутия). Доля его в общероссийском потенциале несколько увеличилась по сравнению с

предыдущим годом, хотя и не достигла уровня 2005-2006 гг. Ранг инвестиционного потенциала Приморского края значительно выше, чем средний по ДВФО. Инвестиционный потенциал Хабаровского края также стабильно превышает среднее региональный уровень.

Таблица 1.3

**Доля регионов в общероссийском потенциале, %
(ранг потенциала)***

Регион	2003 - 2004	2004 - 2005	2005 - 2006	2006 - 2007	2007 - 2008
Саха-Якутия	1,176 (19)	1,155 (20)	1,437 (20)	1,377 (18)	1,278 (19)
Приморский край	1,071 (24)	1,065 (22)	1,114 (22)	1,089 (22)	1,107 (21)
Хабаровский край	1,002 (23)	0,987 (27)	1,05 (28)	1,056 (25)	1,045 (28)
Амурская область	0,553 (50)	0,547 (54)	0,617 (49)	0,652 (48)	0,569 (56)
Еврейская АО	0,177 (78)	0,176 (79)	0,179 (79)	0,184 (78)	0,173 (80)
Сахалинская область	0,443 (61)	0,440 (63)	0,425 (64)	0,448 (64)	0,578 (53)
Камчатский край	0,246 (74)	0,244 (75)	0,247 (74)	0,288 (74)	0,421 (67)
Магаданская область	0,265 (72)	0,260 (73)	0,317 (72)	0,322 (71)	0,326 (73)
Чукотский АО	0,297 (70)	0,293 (72)	0,377 (69)	0,374 (69)	0,386 (70)
Суммарный процент	5,230	5,167	5,763	5,790	5,883
Средний ранг	52,3	53,9	53	52,1	51,9

* обобщение и расчеты на основе [1.12].

Наихудшее положение в ДВФО по уровню потенциала занимают Еврейская автономная область (80), Магаданская область (73) Чукотский автономный округ (70) (по итогам 2007-2008 гг.). При этом уровень потенциала в этих регионах практически не изменяется на протяжении многих лет. В целом по ДВФО наблюдается постепенный рост суммарной доли округа в общероссийском потенциале от 5,23 в 2003-2004 гг. до 5,883 в 2007-2008 гг.

Динамика изменения интегрального риска по регионам ДВФО представлена в табл. 1.4. Наименьший уровень риска наблюдается в Хабаровском крае, хотя уровень риска достаточно сильно изменяется по годам. Магаданская область стабильно имеет высокий средневзвешенный индекс риска, почти в два раза превышающий средний российский уровень. Средний ранг интегрального риска за последние пять лет колебался в пределах: от 47,8 в Хабаровском крае; в интервале 52,4 – 58,6 в республике Саха (Якутия); Приморском крае и Амурской области, интервале 69,0 – 74,0; в Чукотском автономном округе, Сахалинской области и Еврейской автономной области до 80,4 и 81,8 в Камчатском крае и Магаданской области, соответственно (табл.1.4). Приморский край, хотя и значительно увеличил ранг риска в 2008-2009 гг., но все еще имеет индекс риска ниже, чем в среднем по региону. Высокий среднее региональный индекс

риска обусловлен экстремальным уровнем риска в Магаданской области и Камчатском крае.

Таблица 1.4
Средневзвешенный индекс риска (ранг риска)*

Регион	2003 - 2004	2004 - 2005	2005 - 2006	2006 - 2007	2007 - 2008
Республика Саха- (Якутия)	1,147 (55)	1,124 (52)	1,103 (44)	1,158 (54)	1,178 (57)
Хабаровский край	1,123 (45)	1,175 (61)	1,108 (47)	1,040 (35)	1,111 (51)
Приморский край	1,242 (65)	1,163 (58)	1,147 (54)	1,140 (52)	1,215 (64)
Амурская область	1,168 (53)	1,285 (58)	1,192 (64)	1,173 (57)	1,199 (61)
Сахалинская область	1,341 (71)	1,426 (76)	1,285 (69)	1,267 (70)	1,290 (69)
Еврейская АО	1,419 (76)	1,380 (73)	1,285 (70)	1,469 (76)	1,499 (75)
Камчатский край	1,563 (82)	1,616 (80)	1,533 (77)	2,149 (83)	1,776 (80)
Магаданская область	1,526 (81)	1,690 (82)	1,653 (83)	1,972 (80)	1,983 (83)
Чукотский АО	1,117 (43)	1,299 (71)	1,557 (78)	1,619 (77)	1,596 (76)
Средний индекс риска	1,294	1,351	1,318	1,443	1,427

* индекс риска России принят за единицу. Данные обобщены на основе [1.12].

Распределение регионов ДВФО по группам, исходя из соотношения «потенциал – риск» за последние три года, рассчитаны нами по данным указанного рейтинга и представлены в табл. 1.5. Из данных этой таблицы видно, что республика Саха (Якутия) - единственный регион ДВФО стабильно находящийся в группе регионов со средним потенциалом и умеренным риском. Не изменяется положение Хабаровского края – в группе регионов «пониженный потенциал – умеренный риск». Магаданская область занимает противоположный полюс и стабильно находится в группе регионов с низким потенциалом и экстремальным риском. Камчатский край, находившийся в этой же группе в 2006-2007 гг. в 2007-2008 гг. за счет некоторого снижения интегрального риска переместился в группу регионов «пониженный потенциал – высокий риск», к которой на протяжении двух лет относятся Сахалинская область и Еврейская автономная область, и в которую по итогам рейтинга 2007-2008 гг. попал Приморский край.

Таким образом, мы полагаем, что в настоящее время процедура оценки инвестиционной привлекательности регионов достаточно хорошо отработана, накоплен большой опыт рейтинговой оценки регионов, существует достаточно много статистического материала, позволяюще-

го анализировать инвестиционную привлекательность регионов на основе оценки рейтинга его инвестиционного потенциала и инвестиционного риска.

Таблица 1.5

Распределение регионов по соотношению «потенциал- риск»*

Соотношение потенциал - риск	Средний потенциал – умеренный риск	Пониженный потенциал – умеренный риск	Незначительный потенциал- умеренный риск	Пониженный потенциал – высокий риск	Незначительный потенциал – высокий риск	Низкий потенциал – экстремальный риск
Республика Саха (Якутия)	2005-2006 2006-2007 2007-2008					
Приморский край		2005-2006 2006-2007		2007-2008		
Хабаровский край		2005-2006 2006-2007 2007-2008				
Амурская область		2005-2006 2006-2007	2007-2008			
Еврейская АО				2006-2007 2007-2008	2005-2006	
Сахалинская область				2006-2007 2007-2008	2005-2006	
Камчатский край				2007-2008	2005-2006	2006-2007
Магаданская область						2005-2006 2006-2007 2007-2008
Чукотский АО				2005-2006		

* обобщение и расчеты на основе [1.12].

Наиболее сложной проблемой в данном вопросе является прогноз инвестиционной привлекательности на перспективу с учетом устойчивости или изменчивости критериев, определяющих инвестиционную привлекательность того или иного региона. В рамках отдельно взятых регионов, можно последовательно рассматривать проблемы оценки инвестиционной привлекательности объектов разных уровней.

Первый уровень - территориальный, связан с оценкой муниципальных образований в рамках субъектов РФ. Рейтинговый подход может быть использован и в этом случае для оценки отдельных территорий, отличающихся структурой и уровнем. как инвестиционного потенциала, так и инвестиционного риска. Тем более что для отдельного инвестора, в первую очередь иностранного, важны не только интегральные оценки, но и оценки отдельных составляющих. Вклад каждой составляющей потенциала и риска, отражающий конкурентные преимущества отдель-

ных территорий, в свою очередь определяется, как объективными условиями и факторами, так и субъективными. Наиболее субъективными являются оценки инвестиционного риска. У каждого инвестора свой взгляд на рискованность вложений. Эти различия наиболее существенны для групп отечественных и иностранных инвесторов. Те конкурентные преимущества, которыми обладает территория с точки зрения отечественного инвестора, могут быть не значительными для иностранного. Современные условия требуют нового подхода к системе и инструментам оценки деятельности властных структур. Появляющиеся некоторые подходы основаны на сложной системе показателей, основная часть которых отсутствует в статистической отчетности, что создает дополнительные проблемы.

Второй уровень оценки инвестиционной привлекательности связан с проблемами оценки отдельных хозяйствующих субъектов (предприятий, организаций), действующих на конкретной территории и предполагает оценку инвестором привлекательности, как предприятия, так и конкретного проекта. Ограниченность собственных инвестиционных ресурсов предприятия зачастую приводит к возникновению потребности в привлечении средств, поиску инвестора, для которого важны такие показатели, как доходность вложения средств и сопряженный с этим вложением риск. В связи с этим возникает проблема оценки инвестиционной привлекательности предприятия для потенциального инвестора. Инвестиционная привлекательность предприятия – это не только возможность вызвать коммерческий интерес у реального инвестора, но и способность предприятия распорядиться инвестициями. Система оценочных показателей дает представление инвесторам о доходности предприятия, его сильных и слабых сторонах; позволяет собственникам предприятия, заинтересованным в привлечении инвестиций, влиять на повышение инвестиционной привлекательности предприятия, улучшая наиболее значимые для инвесторов показатели привлекательности предприятия.

Третий уровень связан с проблемами оценки отраслей, как совокупности хозяйствующих субъектов на отдельных территориях, отражающих отраслевые, территориальные и региональные особенности, а также специфику деятельности отдельных хозяйствующих субъектов.

Таким образом, анализ теоретико-методической основы оценки инвестиционной привлекательности территории субъекта федерации, позволил сформировать систему показателей для её осуществления, а также для проведения мониторинга состояния этой территории, удовлетворяющего требованиям потенциальных инвесторов.

1.2. Оценка инвестиционной привлекательности муниципального образования

Актуальность оценки инвестиционной привлекательности муниципальных образований (МО) обусловлена тем, что в настоящее время российские муниципальные образования, как правило, не располагают собственными стабильными средствами для финансирования инвестиционной деятельности и нуждаются в привлечении, как бюджетных ресурсов, так и средств отечественных и зарубежных инвесторов. Для решения проблемы привлечения частных инвестиций необходимы систематические усилия по улучшению инвестиционного климата, разработка маркетинговой политики для успешного представления МО на инвестиционных рынках. Все это требует наличия системы мониторинга для постоянного отслеживания основных показателей, характеризующих инвестиционную привлекательность.

В настоящее время вопросы оценки инвестиционной привлекательности МО изучены недостаточно, поскольку, как правило, в качестве объектов инвестирования в российской практике рассматривались проекты, предприятия, регионы и народное хозяйство в целом. А необходимость разработки и апробации методик оценки применительно к муниципальному образованию возникла относительно недавно в связи с все возрастающей ролью муниципального хозяйства. Анализ существующих подходов к оценке инвестиционной привлекательности муниципального образования показал отсутствие единой методологии и методики в решении данной проблемы.

В международной практике под *инвестиционной привлекательностью территории* понимается лишь совокупность некоммерческих рисков «вхождения» инвестора в то или иное МО или и осуществления им инвестиционного проекта [1.19]. В РФ под инвестиционной привлекательностью муниципального образования обычно понимают совокупность находящихся под влиянием властей универсальных условий для хозяйственной деятельности и инвестиций. Эти условия определяются городским хозяйственным регулированием, традициями и практикой хозяйственных отношений, влияющих на принятие решений об изменениях масштабов и характера производства [1.10].

Условия формируются под влиянием факторов, определяющих уровень рисков, возникающих при реализации инвестиционных проектов, возможность окупаемости этих проектов и получения прибыли. Обобщение факторов, влияющие на инвестиционную привлекательность МО, представлено на [рис. 1.2](#).

Следует отметить, что каждый из представленных факторов является обобщающим для множества факторов более низкого уровня, кото-

рые достаточно сложно систематизировать и измерить. Проблемы, возникающие при обобщении и измерении можно подразделить на две группы.

1. Методологические проблемы:
 - большое число факторов и индикаторов;
 - отсутствие единого стандарта;
 - несопоставимость показателей;
2. Технические проблемы:
 - разброс первичной информации по источникам;
 - необходимость оценки базовых показателей по региональным данным;
 - малочисленные ряды динамики.

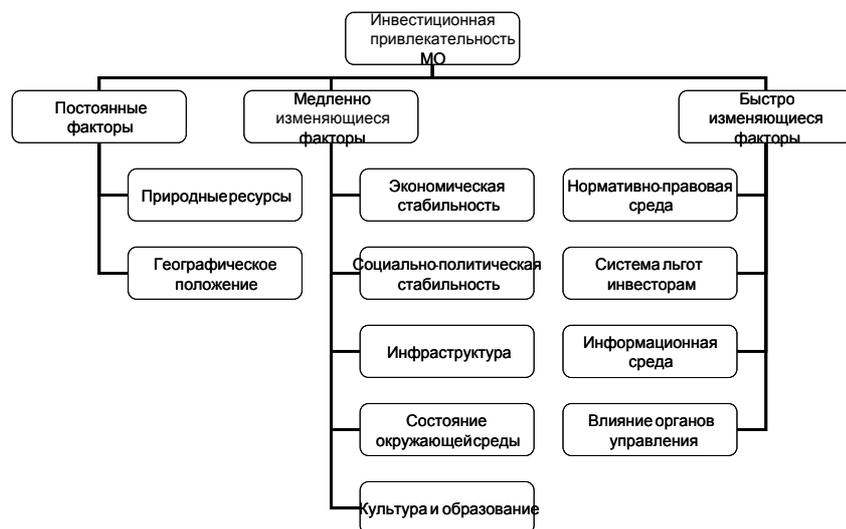


Рис. 1. 2. Факторы инвестиционной привлекательности МО обобщение

Можно использовать рейтинговую оценку инвестиционной привлекательности с учетом адаптации её для уровня МО. Нами выполнен сравнительный анализ показателей инвестиционной привлекательности территории и региона, результаты которого представлены в [табл. 1.6](#) [1.25]. Как видно из [этой таблицы](#) практически все показатели инвестиционной привлекательности значимы как для отдельного МО, так и для региона в целом. Тем не менее, минимально достаточный набор соответствующих показателей для МО несколько меньше, чем для региона. Это свидетельствует о возможности использования рейтинговой оценки для

оценки инвестиционной привлекательности не только региона, но и территории и МО. В то же время при использовании рейтинговой методики оценки инвестиционной привлекательности можно выделить следующие проблемы.

Таблица 1.6

Показатели инвестиционной привлекательности региона и территории, сравнение и обобщение

Показатель	Регион	МО
1. Стабильность: – политической ситуации – есть возможности снять возникающие напряжения без угрозы для самой конструкции – экономическая – наличие экономической стратегии, стабильность валюты – судебная система – гарантированность прав собственности и справедливое рассмотрение хозяйственных вопросов для инвесторов, компетентность и некоррупционность	+ + +	- + +
2. Развитость экономики – масштабы рынка – численность населения, наличие крупных акционеров – высокие темпы роста – распределение доходов и ВВП	+ + +	+ + +
3. Геополитические факторы – географическое расположение – доступ к важнейшим рынкам – природный потенциал региона	+ +	+ +
4. Трудовой потенциал – наличие квалифицированной рабочей силы – уровень образования – дешевизна рабочей силы – профессионализм в управлении крупными проектами	+ + + +	+ + + +
4. Инфраструктура – наличие развитой транспортной, дорожной, коммунальной инфраструктуры – Эффективность банковской и налоговой систем	+ +	+ +
5. Законодательство, стимулирующее инвестиционную деятельность	+	-

Во-первых, данные, составляющие инвестиционный потенциал и интегральный риск, носят обобщенный характер, не раскрывают всей сущности, и, используя их при анализе инвестиционной привлекательности той или иной территории, можно лишь предполагать причины возникновения тех или иных рангов, или положения их по рейтинговой лестнице. При оценке инвестиционной привлекательности территории для потенциального инвестора может быть важен тот или иной показатель, *входящий в состав* составляющей инвестиционной привлекательности, а при использовании анализируемого метода это не представляется возможным. То есть, используя метод, предложенный рейтинговым

агентством «Эксперт-регион», можно оценить лишь небольшую часть обобщенного показателя «инвестиционная привлекательность территории».

Во-вторых, данный метод может быть применен только при оценке нескольких территорий, так как он предполагает сравнение территорий между собой. Для инвестора, впервые входящего на рынок и не имеющего большого опыта по анализу инвестиционной привлекательности территории, рейтинговое распределение регионов может дать неточное представление о конкретной территории, что в дальнейшем может служить сдерживающим элементом при решении вопроса об инвестировании.

В-третьих, у потенциального инвестора может сложиться неправильное мнение о том или ином регионе и территории. Протяженность Российской Федерации с юга на север и запада на восток характеризуется наличием различных климатических поясов. Каждый регион России уже изначально обладает различной степенью потенциала. Поэтому использование данного метода дает представление о неполном размере потенциала того или иного муниципального образования, что затрудняет принятие решения об инвестировании.

В-четвертых, данный метод не может быть использован инвестором при оценке инвестиционной привлекательности отдельно взятой территории по причине того, что требует дополнительных знаний во многих областях и дополнительной информации. Это приводит к дополнительным затратам времени, средств, и привлечению экспертов в различных областях деятельности.

Все это привело к тому, что в настоящее время наряду с рейтинговым методом оценки инвестиционной привлекательности территории используются и другие методы и подходы [1.23]:

- рейтинговая оценка с упрощенным набором показателей;
- тестовые оценки инвестиционной привлекательности;
- сопоставление величин реальных и нормативных капиталовложений;
- расчет простого индекса инвестиционной привлекательности по отношению реальных и нормативных капиталовложений;
- расчет расширенного индекса инвестиционной привлекательности, который определяется как среднее геометрическое индексов.

При использовании *тестовых оценок*, которые могут быть применимы, в первую очередь для экспресс оценки территории, следует учитывать такие факторы, которые:

- характеризуют социально-экономическое положение и развитие МО;

– собираются государственной статистикой на всем изучаемом промежутке времени;

– позволяют получать экономические коэффициенты, которые являются индикаторами инвестиционной привлекательности МО.

Нами выполнен анализ и обобщение наиболее известных наборов факторов (показателей), которые предлагается использовать для составления характеристики инвестиционной привлекательности МО (табл. 1.7).

Таблица 1.7.

Система показателей территориальной инвестиционной привлекательности, предложение

№	Название показателя	Единица измерения
1	2	3
1	Площадь города	га
2	Розничный товарооборот	Млн. руб.
3	Ресурсные платежи	Тыс. руб.
4	Налоговые сборы от негосударственных и муниципальных хозяйствующих субъектов	Тыс. руб.
5	Прочие налоговые сборы	Тыс. руб.
6	Численность населения	Тыс. чел.
7	Количество выпускников вузов и средних специальных заведений	Тыс. чел.
8	Объем вкладов населения в банках города	млн. руб.
9	Доходы населения	Млн. руб.
10	Прожиточный минимум	Тыс. руб.
11	Численность безработных	Тыс. чел.
12	Экономически активное население	Тыс. чел.
13	Количество зарегистрированных преступлений	Ед.
14	Количество раскрытых преступлений	Ед.
15	Доходы бюджета города	Тыс. руб.
16	Налоговые доходы бюджета	Тыс. руб.
17	Объем инвестиций в жилищное строительство	Тыс. руб.
18	Объем реализации продукции	Млн. руб.
19	Расходы бюджета города	Тыс. руб.
20	Инвестиции в охрану природы и рациональное использование природных ресурсов	Млн. руб.
21	Остаточная стоимость основных муниципальных фондов	Млн. руб.

Окончание табл. 1.7.

1	2	3
22	Местные налоги и сборы	Тыс. руб.
23	Количество населения, работающего в науке	Чел.
24	Объем НИОКР	Тыс. руб.
25	Остаточная стоимость основных средств	Тыс. руб.
26	Финансирование инвестиций за счет собственных средств предприятий и организаций	Тыс. руб.

Приведенные факторы можно группировать в соответствие с видами потенциалов и рисков, используемых при рейтинговой оценке инвестиционной привлекательности региона. При оценке можно также учитывать дополнительные параметры, связанные с отраслевыми особенностями предприятий, функционирующих на данной территории, так как каждый город, характеризуется наличием определенного набора предприятий, как правило, относящихся к одной или нескольким отраслям. При этом возникает проблема, связанная со сбором информации и высокими затратами. Необходимо собрать информацию о каждом предприятии в отдельности, проанализировать их в совокупности по отдельно взятой отрасли, и лишь затем получить представление о привлекательности данного города как инвестиционного объекта.

На следующем этапе оценки каждому из факторов и соответствующей группе присваивается определенный уровень по пяти, или десятибалльной шкале, после чего результаты могут быть сведены в таблицы. В табл. 1.8, 1.9 представлен пример такой оценки инвестиционного потенциала.

Таблица 1.8

**Инвестиционный потенциал г. Артем Приморского края,
предложение**

Составляющие потенциала	Уровень потенциала	Процентное выражение значимости	Взвешенное значение потенциала
Инфраструктурный	4	20	0,8
Производственный	4	25	1
Потребительский	4	20	0,8
Трудовой	3	20	0,6
Финансовый	4	15	0,6
Итоговое значение потенциала			3,8

Представленные в указанных таблицах данные были получены при обобщении статистической информации, предоставленной отделом ста-

тики г. Артема, Приморского краевого комитета государственной статистики Госкомстата России [1.24]. Было учтены основные социально-экономические показатели, распределение численности работающих по отраслям экономики, уровень и продолжительность безработицы, основные показатели инвестиционной деятельности, объем промышленной продукции по отраслям, объем продукции сельского хозяйства, объем вкладов населения в банках, распределение организаций по формам собственности, правонарушения, экологическое состояние и пр.

Таблица 1.9

Инвестиционный риск г. Артем Приморского края, предложение

Составляющие риска	Степень риска	Процентное выражение значимости	Взвешенное значение потенциала
Экономический	3	25	0,75
Политический	2	15	0,6
Социальный	3	20	0,6
Экологический	4	10	0,4
Криминальный	3	20	0,6
Итоговое значение риска			2,95

Для определения инвестиционной привлекательности необходимо полученные балльные оценки разместить в матрице «потенциал-риск», показывающей предпочтения инвесторов в зависимости от уровня риска и потенциала территории. Результаты такого расчета представлены в табл. 1.10. Непривлекательными в инвестиционном плане являются территории с низким потенциалом и высоким риском. Тем не менее, такие территории могут заинтересовать инвесторов, ориентированных на инвестиции в узкую сферу, например, в уже действующую добывающую промышленность, либо инвесторов, заинтересованных в получении сверхприбылей на высокорисковой территории. Еще одной закономерностью является то, что экономическая интеграция территорий между собой усиливает их инвестиционный потенциал.

Реализация инвестиционных возможностей территории, как известно, предполагает два основных алгоритма действия. Смысл *первого* заключается в том, что целенаправленное воздействие инвестора на ключевые свойства объекта инвестиций позволяет этому инвестору получить контроль надежности и эффективности собственных вложений. Процесс приобретения контроля эффективности вложений требует в качестве условия, чтобы основная деятельность объекта инвестиций была прозрачна. Это позволяет инвестору оценить возможность вложения своих средств. Далее, в процессе создания и отладки механизмов контроля того, чтобы финансовая политика была подчинена принятой стратегии деятельности, инвестор формирует

целенаправленность распределения ресурсов, обеспечивая прозрачность финансовой деятельности и устанавливая, тем самым, необходимый контроль надежности вложений.

Целенаправленно воздействуя на расстановку руководителей в соответствии с их управленческими способностями, инвестор повышает надежность системы управления, устанавливая тем самым достаточный контроль надежности собственных капиталовложений. Если же инвестирование осуществлено, то построенная система целенаправленности распределения ресурсов и надежности системы управления, повышает инвестиционную привлекательность территории не только для себя, но и для других инвесторов, что позволяет вкладывать далее или привлекать со стороны значительные средства для глобальной реструктуризации

Таблица 1.10

Распределение интересов инвесторов в зависимости от уровня риска и потенциала, присущего территории, предложение

Степень риска	Потенциал территории				
	Высокий (5 баллов)	Умеренный (4 балла)	Средний (3 балла)	Незначительный (2 балла)	Низкий (1 балл)
Безрисковый (5 баллов)	Наиболее предпочтителен для инвесторов, особенно крупных		Привлекателен для инвесторов, ориентированных на гарантированное получение выгоды		Привлекателен для инвесторов, нацеленных на развитие территории
Незначительный (4 балла)					
Средний (3 балла)					
Высокий (2 балла)					
Очень высокий (1 балл)			Наименее предпочтителен для инвестора	Наименее предпочтителен для инвестора	

Смысл *второго алгоритма* заключается в том, что ключевые свойства инвестиционной привлекательности создаются по инициативе органов управления территории.

В этом случае, на этапе формирования механизмов, обеспечивающих прозрачность деятельности, органы управления регулируют доступ инвестора, как к созданию этих механизмов, так и к участию в контроле их функционирования, причем, чем шире доступ, тем выше инвестиционная привлекательность для инвестора. Когда механизмы сформированы и отлажены, управление инвестиционной привлекательностью сводится к гарантиям включенности инвестора

в принятие стратегических решений и формирование финансовой политики.

Как известно, два указанных алгоритма оптимально работают только в сочетании, поэтому органы управления территории отвечают за управление инвестиционными процессами в масштабах территории. Таким образом, речь, в этом случае, идет о создании нормативной базы, формировании структурных механизмов и запуске процессов, функционирование которых дает устойчивый результат такого масштаба, который позволяет говорить о наличии определенной тенденции. Территория станет привлекательной для массового инвестора только тогда, когда органы управления сделают своей приоритетной задачей изменение таких ключевых свойств экономики, как прозрачность деятельности, целенаправленность распределения ресурсов и надежность системы управления, а так же собственными действиями добьются того, что распространение этих свойств по объектам реального сектора экономики станет устойчивой тенденцией.

1.3. Кластерный подход в оценке инвестиционной привлекательности территории

В связи с тем, что оценка инвестиционной привлекательности любой территории предполагает, в том числе, оценку действующих на этой территории предприятий различных отраслей, различных инвестиционных проектов и пр. представляется, что целесообразно было бы в качестве перспективного для подобной оценки использовать кластерный подход.

Кластеры объединяют в себе: предприятия и организации, связанные выпуском конечной продукции и географическим положением; сеть поставщиков, производителей, потребителей; элементы промышленной инфраструктуры; исследовательские институты, взаимосвязанные в процессе создания добавочной стоимости¹. Такую географическую близость рассматривают как место накопления «критической массы» человеческого капитала, научного, инновационного и производственного потенциалов. Другими словами, кластер в общеэкономическом смысле представляет собой группу географически локализованных взаимосвязанных компаний, поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных производственных

¹ См.: Дранев Я.Н. Кластерный подход к экономическому развитию территорий / Практика экономического развития территорий: опыт ЕС и России. Москва, «Сканрус», 2001. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.subcontract.ru/Docum/DocumShow_DocumID_17.html; Экономическая энциклопедия. Институт экономики РАН / под., ред. Абалкин Л.И. – М.: Экономика, 1999.

услуг, инфраструктуры, научно-исследовательских центров, вузов и других организаций, взаимодополняющих друг друга в достижении конкретного хозяйственного эффекта и усиливающих конкурентные преимущества отдельных компаний и, следовательно, кластера в целом [1.14]. Таким образом, одним из отличительных признаков промышленного кластера в общей модели производственно-кооперационных и иных взаимодействий субъектов хозяйствования является принцип территориальной локализации.

Основоположником кластерного подхода к повышению региональной конкурентоспособности является профессор Гарвардской школы бизнеса Майкл Портер. Его идеи и программы по формированию кластеров в штате Аризона (США) были взяты на вооружение специалистами исследований экономики Финляндии. Политика, опирающаяся на развитие кластеров, приводит к росту конкурентоспособности государств, так, по итогам 2005 г. Финляндия занимает первое место в рейтинге растущей конкурентоспособности. Кластерный подход к развитию экономики используют правительства США, Великобритании, Канады, Франции, Швеции, Южной Кореи, Японии, Казахстана.

Говорить об успешной реализации проектов по стимулированию территориальных кластеров можно только при наличии развития самой территории. Развивать кластер в отрыве от развития территории в целом неэффективно, так как одним из наиболее важных факторов успешного развития кластера является наличие научно обоснованной стратегии. Местные органы власти могут влиять на развитие кластеров за счет следующих факторов:

- поддержка развития квалифицированных трудовых ресурсов;
- увеличение инвестиций в высокотехнологичную инфраструктуру;
- закупка продукции кластера;
- осуществление маркетинговых действий для продвижения продукции кластера;
- инициирование участия в различных региональных программах развития.

В отличие от обычных форм кооперационно-хозяйственных взаимодействий малого, среднего и крупного бизнеса, в кластерных системах выделяют [1.14] следующие особенности:

- наличие крупного предприятия — лидера, определяющего долговременную хозяйственную, инновационную и иную стратегию всей системы;
- территориальная локализация основной массы хозяйствующих субъектов — участников кластерной системы;

– устойчивость хозяйственных связей хозяйствующих субъектов — участников кластерной системы, доминирующим значением этих связей для большинства ее участников;

- долговременная координация взаимодействия участников системы в рамках её производственных программ, инновационных процессов; основных систем управления, контроля качества и пр.

Экономическое развитие территории на основе стимулирования кластеров предполагает инициативу и совместные усилия бизнеса и администрации. Роли, которые они реализуют при развитии кластеров разные, но взаимодополняющие. Роль администрации может состоять в поддержке и инициировании процессов активации кластеров. Они могут оказать существенное влияние на развитие кластера. Администрация может проводить активную работу в построении взаимодействия между различными субъектами развития кластера, а также заниматься урегулированием различных вопросов кластера между другими уровнями власти.

Выгода бизнеса от развития кластерного подхода заключается в том, что он способствует достижению синергетического эффекта от объединения усилий всех организаций, образующих кластер. Крупные предприятия находят в лице малых и средних фирм надежных субпоставщиков и поставщиков, способных более эффективно выполнять определенные хозяйственные функции. Малый бизнес получает гарантированный спрос со стороны крупных предприятий на производимую им продукцию и оказываемые услуги. Научно-исследовательским институтам представляется возможность получения коммерческих заказов со стороны крупного бизнеса в рамках кластерного взаимодействия.

Опыт показывает, что реальные выгоды от развития кластера появляются только через 7-10 лет. Территории, на которых формируются кластеры, становятся лидерами национальных экономик и их внешне-экономических связей. Кроме этого, кластерные инициативы стимулируют приток в регион иностранных инвестиций, так как в настоящее время крупные международные компании, как правило, предпочитают инвестировать в те регионы и страны, где уже имеются сложившиеся кластеры в необходимых отраслях, или хотя бы есть предпосылки для их формирования.

Таким образом, анализ кластерного подхода позволяет рассматривать его в качестве мощного инструмента реализации стратегии стимулирования территориального развития, которое в конечном итоге реализуется в росте результатов деятельности по следующим направлениям:

– занятость;

- уровень доходов населения;
- отчисления в бюджеты различных уровней;
- повышение устойчивости и конкурентоспособности муниципальной экономики.

Но существует ряд условий, которые могут, как способствовать, так и противодействовать развитию кластеров на территории. К позитивным условиям, способствующим развитию кластеров на территории г. Владивостока, можно отнести:

- приморское, прибрежное положение территории с многочисленными незамерзающими бухтами и островными территориями;
- близость к рынкам сбыта стран АТР;
- многоотраслевой транспортный комплекс;
- многоотраслевая структура экономики;
- развитая рыночная инфраструктура;
- развитая инженерно-техническая инфраструктура;
- высокий научно-образовательный потенциал;
- высокий и разнообразный потенциал туристско-рекреационной сферы;
- наличие свободных производственных площадей для создания совместных предприятий;
- наличие дипломатических, торговых и предпринимательских представительств ряда зарубежных стран.

К сдерживающим факторам развития кластеров можно отнести низкую психологическую готовность предприятий и организаций города к кооперации, низкий уровень развития ассоциативных структур (торговых палат, промышленных ассоциаций), которые не справятся с задачей выработки и продвижения приоритетов и интересов развития бизнеса относительно общей стратегии позиционирования территории.

Кластерный подход не должен вступать в конфликт с интересами развития предприятий и организаций. Задачей администрации территории становится способствование созданию кластеров вокруг основных предприятий приоритетных отраслей экономики территории. В этом случае крупные компании должны играть роль ядра кластера, а малый и средний бизнес, который развивается вокруг них ускоренными темпами, становится важным источником развития территории, а также повышает свою конкурентоспособность за счет наличия развитой инфраструктуры сервиса, консультационных услуг, поставщиков комплектующих (в структуре кластера).

На основании известной типологии кластеров [1.15], нами проведен анализ возможной кластеризации хозяйствующих субъектов г. Владивостока (табл. 1.11). В настоящее время в г. Владивостоке нет сильных и устойчивых кластеров, имеющих эффективную структуру и

устойчивые конкурентные преимущества. Потенциальными, по нашему мнению, кластерами здесь могут стать рыбопромышленный и транспортный? которые характеризуются неравномерным развитием структуры. Однако при этом существуют выраженные конкурентные преимущества (наличие сырьевой базы, действующих производств, научной базы, кадрового потенциала, высокой компетенции). У этих кластеров есть перспектива перейти в группу устойчивых.

Латентные кластеры, к которым отнесены связь, строительство, судоремонт, электроэнергетика, образование, туризм и пищевая промышленность, хотя и объединяют ряд известных предприятий, но не все из них являются успешными, а также в целом они весьма далеки от полноценной кластерной структуры и процессы ее формирования происходят достаточно медленно.

Таблица 1.11

Типология возможных кластеров г. Владивостока, предложение

Тип	Характеристика	Кластер	Ведущие компании
сильный	Эффективная структура кластера, высокая конъюнктура и активное взаимодействие между участниками создают устойчивое конкурентное преимущество.	нет	нет
устойчивый	Структура кластера стабильно развивается, однако в настоящее время не накоплена критическая масса производственного потенциала для получения значительных преимуществ; активные внутрикластерные взаимодействия.	нет	нет
латентный	Существуют лишь отдельные кластерные структуры, не хватает коммуникативных взаимодействий.	рыбопромышленный	ОАО «Дальрыба», ОАО «Рыбокомбинат», ОАО «ТУРНИФ», ЗАО «РОЛИЗ»
		транспортный	ОАО «Дальневосточное морское пароходство», ЗАО «РИМСКО», ОАО «Владивостокский морской торговый порт», ЗАО «Трансфес», ОАО «Российские железные дороги», ОАО «Приморавтотранс»

Окончание табл. 1.11

потенциальный	Структура кластера пока еще фрагментарна, но интенсивно развивается.	судоремонтный	ФГУП Минобороны 178 СРЗ, ООО 179 завод, ОАО «Восточная верфь», ОАО «Дальзавод», ЗАО «Первомайский СРЗ»
		строительство	ОАО «Примортрансстрой», ОАО «Дальэлектромонтаж» группа компаний «Эскадра», ЗАО «Востокивестстрой», ЗАО «ДВСК»
потенциальный	Структура кластера пока еще фрагментарна, но интенсивно развивается	электроэнергетика	ОАО «Дальэнерго»
		наука и образование	Университеты города, ДВО РАН
		туризм	ООО БМТ «Приморье», ООО «Владивостокское бюро путешествий и экскурсий», ООО «Диалог народов», ЗАО «Интурист», ОАО «Приморское агентство авиакомпаний»
		пищевая промышленность	ОАО «Владхлеб», ООО «Ратмир», ОАО «Владивостокский мо- лочный комбинат»

Стоит отметить, что реализация кластерного подхода требует высокого понимания со стороны всех участников процесса. Разные формы собственности, принадлежность предприятий разным акционерам, которые имеют собственное видение на развитие предприятия, создают сложности при реализации.

Но все же можно сделать вывод, что база для формирования кластеров в г. Владивостоке имеется. Эта уверенность опирается на имеющиеся внутренние ресурсы территории, необходимые для создания и развития кластеров по указанным нами отраслям и сферам деятельности. Согласно модели М. Портера они заключаются в следующем:

- факторные условия: трудовые и природные ресурсы, научный потенциал, капитал, инфраструктура;
- смежные и обслуживающие отрасли: сферы поступления сырья и полуфабрикатов, сферы поступления оборудования, сферы использования сырья, оборудования, технологий;
- характеристики спроса: качество спроса, соответствие тенденциям мирового развития спроса на рынке, положительная динамика спроса;
- стратегия компаний, структура и конкуренция — условия, определяющие создание, организацию компаний, их управление, а также природа внутренней конкуренции.

Согласно Портеру, компании наиболее конкурентоспособны в той отрасли, где эти четыре группы факторов пересекаются и взаимно усиливают друг друга. Такое же утверждение можно сделать в отношении конкурентоспособности территорий.

Богатая сырьевая база представляет собой основу для интеграции многих важнейших отраслей. Город Владивосток обладает сырьевой базой для создания рыбопромышленного кластера, а также многофункциональным транспортным узлом, развитой судоремонтной инфраструктурой, хорошим образовательным и научным потенциалом, зонами отдыха и рекреации, которые в свою очередь также могут стать основами создания различных кластеров. Также в отраслевой структуре города имеется целый комплекс смежных и обслуживающих отраслей и сфер деятельности, за счет которых возможно наполнение кластеров.

Потребители в соответствии с мировыми тенденциями предъявляют все больше требований к соотношению цены и качества приобретаемой продукции или услуги. Низкая конкурентоспособность производимых товаров и услуг не позволяет предприятиям-производителям г. Владивостока противостоять ввозимым из других регионов России и из-за рубежа товарам и услугам, а также приводит к усилению зависимости местного (городского) потребительского рынка от иностранных товаров.

Преимущества для различных заинтересованных сторон в развитии кластерного подхода, заключаются в следующем. Для органов исполнительной власти — развитие кластеров приводит к увеличению количества налогоплательщиков и налогооблагаемой базы. Центры управления малым и средним бизнесом, как правило, находятся на той же территории, что и сам бизнес, в отличие от вертикальных корпораций. Еще одно преимущество — появление удобного инструмента для взаимодействия с бизнесом, снижение зависимости от отдельных бизнес-групп, появление основания для диверсификации экономического развития территории. Для бизнеса — улучшается кадровая инфра-

структура; появляется инфраструктура для исследований и разработок, снижаются издержки, повышается конкурентоспособность продукции.

В случае развития кластерного подхода инвестиционную привлекательность территории можно было бы рассматривать через эффективность функционирования отдельных комплексов отраслей. Это в перспективе позволит увеличить прилив капитала и технологий при помощи прямых иностранных инвестиций.

Прямые иностранные инвестиции могут способствовать созданию в стране здорового соперничества между местными и иностранными фирмами, между отечественными и иностранными инвесторами, что зародит конкуренцию и промышленную модернизацию благодаря новым идеям, профессионализму, разнообразию стратегий и поддержке НИОКР. Как и во многих других случаях, здесь очень важно определиться с компонентой государственной поддержки, точно определив цели и перспективы развития того или иного направления.

На наш взгляд для создания предпосылок реализации кластерного подхода администрации г. Владивостока необходимо предпринять следующие шаги

1. Создание условий для развития реального сектора экономики, благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, развития инновационного потенциала. Привлечение инвестиций должно осуществляться на основе совершенствования нормативно-правовой базы, преодоления административных барьеров, эффективной реализации инструментов государственной поддержки, проведения PR-кампаний, активной имиджевой политики, через участие территории в международных и российских мероприятиях. Комплексное развитие транспортной инфраструктуры для обеспечения внутренних и внешне-экономических связей России со странами АТР, в том числе последовательное участие в развитии интеграционных процессов обусловленных возможностью вхождения Владивостокского транспортного узла в транспортную систему Азиатско-тихоокеанского региона; формирование международных транспортных коридоров с максимальным использованием выгод географического положения.

2. Способствование созданию интегрированных структур производителей сырья, перерабатывающих предприятий, торговых и логистических организаций в приоритетных отраслях экономики и сферах деятельности.

Естественно, что объективным условием эффективной реализации такого подхода является согласованность и скоординированность всех предпринимаемых действий, как со стороны администрации г. Владивостока, так и со стороны хозяйствующих субъектов его территории.

Таким образом, анализ кластерного подхода позволяет рассматривать его в качестве мощного комплексного инструмента, обеспечивающего реализацию стратегии стимулирования развития территории.

1.4. Комплексная оценка инвестиционной привлекательности предприятия

Понятие инвестиционной привлекательности может формулироваться и применяться на территориальном уровне и уровне отдельных предприятий и организаций. Чаще всего оно используется для оценки целесообразности осуществления инвестиций в тот или иной объект, выбора альтернативных вариантов осуществления и определения эффективности размещения ресурсов. Такой подход используется в качестве критерия для оценки инвестиционной привлекательности, причем, как для решений на уровне инвестора, так и решений на уровне субъекта, использующего инвестиции. Инвестиционная привлекательность – это заинтересованность инвестора в данном предприятии, которая отражает уровень удовлетворения финансовых, производственных, организационных и других требований или интересов инвестора по конкретному предприятию, которое может определяться или оцениваться значениями соответствующих показателей [1.9]. Инвестиционная деятельность, как известно, это вложение инвестиций, или инвестирование, и совокупность практических действий по реализации инвестиций.

Исходя из указанных определений, инвестиционная привлекательность предприятия – это, прежде всего, его возможность вызвать коммерческий или иной интерес у реального инвестора, включая способность самого предприятия «принять инвестиции» и умело ими распорядиться. Последнее означает, что после реализации инвестиционного проекта предприятие должно получить качественный (или количественный) скачок в области качества производимой продукции, объемов производства, увеличения доли рынка и т.д.

Таким образом, мы можем сделать вывод: далеко не все предприятия могут вызвать «коммерческий» интерес у инвестора и еще меньше «умело распорядиться» инвестициями. Следовательно, возникает необходимость в ранжировании предприятий на основе анализа различных субъектов хозяйствования с целью выявления наиболее доходных, другими словами возникает необходимость оценки инвестиционной привлекательности предприятий при помощи конкретного универсального метода оценки.

Оценка инвестиционной привлекательности предприятия может рассматриваться на различных уровнях [1.9]:

1 На уровне отдельных предприятий, которые могут не принадлежать к одной отрасли и располагаться на разных территориях, но в силу тех или иных обстоятельств вести конкурентную борьбу за инвестора. На данном уровне объемы инвестиций будут варьироваться в зависимости от возможностей инвестора, инвестором может выступать любое физическое и юридическое лицо, которое самостоятельно оценивает привлекательность предприятий и проектов.

2. На уровне отрасли инвестиционная привлекательность предприятий определяется с учетом необходимости отделения отраслевых предприятий, способных самостоятельно осуществлять воспроизводственный процесс, от предприятий, требующих дотирования со стороны государства или льготного кредитования процессов обновления производства. Данная характеристика позволяет строить инвестиционную стратегию развития отрасли.

3. На уровне региона оценка инвестиционной привлекательности предприятия проводится территориальными органами государственной власти. Её критериями выступают: место компании на региональном рынке, влияние на социально-экономическое развитие региона, отношение территориальных органов государственной власти к анализируемому объекту и т.д. Такая оценка позволяет формировать эффективную региональную инвестиционную политику. Инвесторами, как правило, выступают региональные органы государственной власти или крупные финансово-кредитные компании, привлекаемые предоставляемыми гарантиями со стороны государства.

4. На уровне страны оценка инвестиционной привлекательности проводится крупными консалтинговыми компаниями или специализированными государственными учреждениями. При определении инвестиционной привлекательности основной акцент ставится на роль компаний в сохранении и развитии потенциала страны, обеспечении технологической и экономической безопасности страны, в достижении приоритетов мирового научно-технологического развития и т.д. Ведущие места в рейтинге оценки привлекают в компанию крупных инвесторов (иностранных инвесторов, транснациональные организации и т.д.), дают преимущества при осуществлении федеральных программ развития.

Таким образом, на региональном уровне инвестиционная привлекательность предприятия рассматривается с точки зрения её влияния на финансово-экономическое и технологическое развитие различных территорий. При этом инвестиционная привлекательность проекта или предприятия является базовой характеристикой инвестиционного статуса объекта. В данном разделе мы уделим внимание именно первому уровню оценки.

Для анализа инвестиционной привлекательности предприятия могут применяться различные модели с использованием различных крите-

риев. Например, в соответствии с необходимостью комплексного системного анализа по [Коренкову](#) рекомендуется разделение потенциальных инвесторов на две группы:

- I инвесторов, ориентированных на прямые инвестиции;
- II инвесторов, ориентированных на портфельные инвестиции.

В зависимости от целей инвесторов необходимо будет использовать различные инструменты и методы оценки инвестиционной привлекательности. Э.И. Крылов и М.Г. Егорова рекомендуют при оценке инвестиционной привлекательности предприятия применять подход, основанный на углубленном анализе финансово-экономического состояния [1.10; 1.17]. [Смирнова Н.В.](#) в своей работе предлагает использовать стоимостной подход к оценке инвестиционной привлекательности предприятия: подход основан на методике расчета внутренней и внешней стоимости предприятия [1.25]. Разнообразие подходов только усложняет работу аналитикам, поскольку перед ними всегда встает вопрос о том, чья методика наиболее эффективна.

Так как инвестиционная привлекательность предприятия характеризуется, как комплекс показателей его деятельности, который определяет для инвестора область предпочтительных значений инвестиционного поведения. Инвестиционная привлекательность имеет ряд аспектов, среди которых выделяют: технический, коммерческий, экологический, социальный, финансовый аспекты. Поэтому к её оценке лучше всего использовать системный подход, предлагающий комплексное изучение и оценку деятельности и инвестиционных возможностей субъектов хозяйствования в целях научного обоснования предстоящих экономических целей развития и выбора наилучшего способа их осуществления [1.21].

В соответствии с необходимостью комплексного анализа наиболее целесообразным представляется методика оценки инвестиционной привлекательности представленная в работе Валинуровой Л.С., Казаковой О.Б.[1.5]. При данном подходе оценка сводится к расчету абсолютной инвестиционной привлекательности предприятия, которая позволяет сравнивать различные предприятия с целью выбора наиболее доходного для инвестора. Показатель оценки инвестиционной привлекательности при данном подходе учитывает показатели доходности и риска предприятия. Доходность определяется отношением прибыли к вложенным средствам, а рискованная составляющая складывается исходя из шкалирования различных показателей, придания им удельных весов и сведения к единому виду. Исходя из этого подхода алгоритм оценки инвестиционной привлекательности предприятия можно реализовать таким образом, как представлено на [рис. 1.3](#). Предлагаемый нами алгоритм предполагает комплексную оценку инвестиционной привлекательности, с учетом отраслевой особенности в том числе. Вначале предлагаем вы-

полнить оценку интегрального показателя, который такие особенности не учитывает. Для оценки инвестиционной привлекательности предприятия можно использовать две модели показателей: интегральный (не учитывает влияние отрасли) и комплексный (учитывает влияние отрасли).

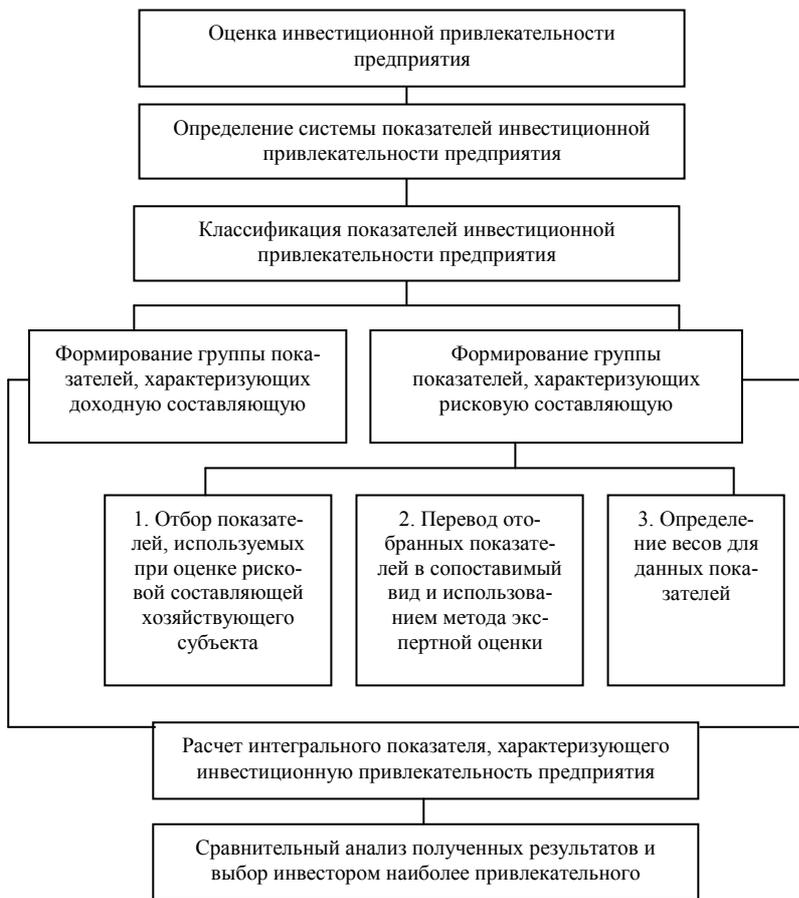


Рис. 1.3. Модель оценки инвестиционной привлекательности, предложение

Интегральный показатель инвестиционной привлекательности характеризует самый значимый для инвестора показатель – доходность вложенного капитала и риски, связанные с этим вложением. Именно поэтому в модель оценки нами предлагается включать две составляю-

щие: экономическую и рисковую. На первом этапе оценивается доходная составляющая инвестиционной привлекательности. Доходность вложенных средств, как известно, определяется, как отношение прибыли или дохода к вложенным средствам. На уровне предприятия в качестве дохода может использоваться показатель чистой прибыли, остающийся в распоряжении предприятия. Таким образом, доходность вложенных средств можно оценить по формуле:

$$k_1 = \text{П/И} \quad (1.1)$$

где k_1 – экономическая составляющая инвестиционной привлекательности предприятия, в долях единицы;

И- объем инвестиций в основной капитал предприятия;

П – объем прибыли за анализируемый период.

В тех случаях, когда информация об инвестициях в основной капитал отсутствует, в качестве экономической составляющей рекомендуется использовать рентабельность основного капитала, поскольку этот показатель отражает эффективность использования средств, вложенных ранее в основной капитал.

Рисковая составляющая необходима для оценки уровня совокупного риска, присущего данной экономической системе. Данный показатель интегральный и учитывает влияние различных факторов; рассчитывается по известной формуле многомерной средней:

$$k_2 = (\sum_{i=1}^n P_i \times J_i) / n, \quad (1.2)$$

где k_2 – рисковая составляющая инвестиционной привлекательности предприятия, в долях единицы;

P_i – характеристика показателя;

J_i – вес показателя;

n – количество показателей.

Рисковая составляющая позволяет определить, какая часть доходов будет потеряна в результате их появления. Поэтому показатель инвестиционной привлекательности (K) экономической системы любого уровня может быть представлен в виде следующего произведения:

$$K = k_1 \times (1 - k_2), \quad (1.3)$$

Для оценки рисков составляющей предприятия целесообразен отбор различных групп показателей, влияющих на доходность предприятия, снижая ее в зависимости от изменения внешней и внутренней среды. Такие факторы, как политический, ресурсно-сырьевой, потребительский, инфраструктурный, социальный и макроэкономический не имеют особенностей на корпоративном уровне, поскольку учитываются на отраслевом.

На основе анализа нами выделены следующие факторы и показатели, отражающие влияние этих факторов на инвестиционную привлекательность предприятия (табл. 1.12).

Таблица 1.12

Факторы, влияющие на рисковую составляющую инвестиционной привлекательности предприятия, обобщение

Показатели, отражающие воздействие конкретного фактора	Формирование показателя
1	2
Инвестиционный фактор	
Уровень инвестиций	Отношение текущего объема инвестиций к предыдущему
Финансовый фактор	
Коэффициент абсолютной ликвидности и платежеспособности	Отношение денежных средств к краткосрочным обязательствам
Коэффициент срочной ликвидности и платежеспособности	Отношение суммы денежных средств, краткосрочных финансовых вложений и чистой дебиторской задолженности к краткосрочным обязательствам
Коэффициент текущей ликвидности и платежеспособности	Отношение текущих активов к краткосрочным обязательствам
Коэффициент автономии	Отношение собственного капитала к сумме всех активов
Коэффициент финансовой независимости	Отношение собственного капитала к заемному
Коэффициент оборачиваемости активов	Отношение выручки от реализации к среднегодовой величине активов
Период оборота активов	Отношение количества дней в году (360, 365) к коэффициенту оборачиваемости активов
Коэффициент оборачиваемости дебиторской задолженности	Отношение выручки от реализации к среднегодовой величине дебиторской задолженности

Продолжение табл. 1.12

1	2
Период оборота дебиторской задолженности	Отношение количества дней в году (360, 365) к коэффициенту оборачиваемости дебиторской задолженности
Коэффициент оборачиваемости запасов	Отношение выручки от реализации к среднегодовой величине запасов
Период оборота запасов	Отношение количества дней в году (360, 365) к коэффициенту оборачиваемости запасов
Коэффициент оборачиваемости кредиторской задолженности	Отношение выручки от реализации к среднегодовой величине кредиторской задолженности
Период оборота кредиторской задолженности	Отношение количества дней в году (360, 365) к коэффициенту оборачиваемости кредиторской задолженности
Рентабельность активов	Отношение операционной прибыли к сумме всех используемых активов
Рентабельность продаж	Отношение операционной прибыли к объему реализации продукции, работ, услуг
Рентабельность собственного капитала	Отношение суммы чистой прибыли к сумме собственного капитала
Эффект финансового рычага	Произведение плеча, дифференциала, налогового корректора финансового рычага
Производственный фактор	
Фондоотдача	Отношение выручки от реализации к основным средствам
Рост дебиторской задолженности за год	Отношение текущего объема дебиторской задолженности к предыдущему
Рост запасов за год	Отношение текущего объема запасов к предыдущему
Рост краткосрочных кредитов за год за год	Отношение текущего объема краткосрочных кредитов к предыдущему
Рост кредиторской задолженности за год	Отношение текущего объема кредиторской задолженности к предыдущему
Рост заемных средств за год	Отношение текущего объема заемных средств к предыдущему
Рост собственных средств за год	Отношение текущего объема собственных средств к предыдущему
Рост активов за год	Отношение текущего объема активов к предыдущему
Рост выручки за год	Отношение текущего объема выручки к предыдущему
Рост валовой прибыли за год	Отношение текущего объема валовой прибыли к предыдущему
Рост чистой прибыли за год	Отношение текущего объема чистой прибыли к предыдущему

Окончание табл. 1.12

1	2
Динамика объема произведенной продукции	Отношение текущего объема произведенной продукции к предыдущему
Выработка одного работника ППП	Отношение объема произведенной продукции к среднегодовой численности ППП
Рост себестоимости за год	Отношение текущего объема себестоимости к предыдущему
Точка безубыточности	Отношение постоянных издержек к разнице между ценой реализации и переменными издержками одного изделия
Запас финансовой прочности	Отношение разницы между выручкой от реализации и точкой безубыточности к выручке от реализации
Сила операционного рычага по цене	Отношение валовой маржи к прибыли
Сила операционного рычага по объему реализации	Отношение выручки от реализации к валовой прибыли
Коэффициент замены основных средств	Отношение стоимости вновь введенных основных средств к стоимости выбывших
Коэффициент прироста основных средств, всего	Отношение разницы между стоимостью основных средств и стоимостью выбывших к остатку основных средств на конец периода
Степень износа	Отношение начисленной амортизации к первоначальной стоимости
Кадровый фактор	
Среднемесячная заработная плата, тыс. руб.	По данным ежегодной отчетности
Текущесть кадров	Отношение разницы между принятыми на работу и уволенными к среднесписочной численности
Доля работников с высшим образованием	Отношение числа работников с высшим образованием к среднесписочной численности
Рост заработной платы	По данным предприятия

По нашему мнению, данная система показателей является наиболее полной из известных, и позволяет комплексно оценивать рисковую составляющую инвестиционной привлекательности предприятия. Однако, мы считаем, что при их группировке есть несколько спорных моментов. Показатели, отнесенные к производственному фактору, явно относятся к финансовым: рост дебиторской и кредиторской задолженностей, запасов, заемных и собственных средств, активов, а так же показатели операционного анализа. Данные показатели, позднее при апробации данной методики к одному из действующих предприятий Приморского края, будут учтены в финансовом факторе.

Опираясь на работы, опубликованные [Свердловым Е.Б.](#), [Шустерняком Д.](#), [Москвиным В.А.](#), можно сделать вывод, что на инвестиционную привлекательность предприятия влияют не только выше представленные

ные факторы, но также качество управления предприятием, коммерческая привлекательность, состав учредителей. Таким образом, мы предлагаем дополнить представленную модель этими факторами. Кратко дадим характеристику предлагаемых к включению в модель факторов.

Коммерческая привлекательность характеризует: положение компании на рынке, категории покупателей, выход на экспортный рынок, характеристика и количество основных конкурентов. Менеджмент компании дает представление о качестве руководства, делегировании полномочий, ответственности руководителей и исполнителей за ошибки и неточности в работе. Деловая репутация является одним из обобщающих факторов, определяющих инвестиционную привлекательность предприятия. Он характеризует предысторию экономической деятельности предприятия, устойчивость его имиджа.

По мнению экспертов, показатели коммерческой привлекательности, менеджмент, деловая репутация примерно на 10 % предопределяют решение инвесторов о возможности вложения средств в данное предприятие. Таким образом, показателю коммерческая привлекательность в качестве рисковой составляющей присваивается 5 %, оставшимся двум по 3 % соответственно. В связи с этим, показатели, предложенные в таблице 1.1 пропорционально уменьшаются на 11 % в удельных весах. Эти 11 % переходят трем дополнительным показателям.

При переводе системы показателей отобранных ранее, они могут быть оценены экспертами по 10 бальной шкале, представим эти уточнения в табл. 1.13. Оценив характеристики предприятия по 10-бальной шкале и присвоив каждой из них на основе приведенной таблицы соответствующий весовой коэффициент можно рассчитать интегральный показатель риска по формуле многомерной средней. Рассчитав обе составляющие, получим показатель, характеризующий инвестиционную привлекательность предприятия.

Рассчитанные по предлагаемой нами схеме показатели инвестиционной привлекательности целесообразно использовать для сравнения уровней развития предприятий различных отраслей, одной и той же отрасли, но в разных регионах. Для наглядной демонстрации предложенной методики, проведем оценку инвестиционной привлекательности одного из предприятий Приморского края, действующего на рынке лесной и деревообрабатывающей промышленности.

Основными видами деятельности данного предприятия являются: лесозаготовки, которые осуществляются с помощью специального оборудования, внешнеэкономическая деятельность, а именно экспорт круглого леса и лесопроизводства, транспортная обработка грузов, лесопиление и деревообработка. Для оценки инвестиционной привлекательности данного предприятия был проведен анализ его финансово-хозяйственной деятельности и SWOT-анализ. На основании этого ана-

лиза мы можем сделать следующий вывод: за анализируемый период складывается весьма благоприятная тенденция развития данного предприятия.

Таблица 1.13

Критерии оценки и вес показателей, оказывающих влияние на инвестиционную привлекательность предприятия, пример практического использования

Наименование	Характеристика	Вес
Уровень инвестиций	1-характеризуется резко повышательным трендом, 10- характеризуется понижательным трендом	0,0948
Коэффициент автономии	1-характеризуется резко повышательным трендом, 10- характеризуется понижательным трендом	0,122
Рентабельность продаж	1 - положительная, более 15%, 10 - отрицательная, более 15%	0,0497
Рентабельность собственного капитала	1 - положительная, более 15%, 10 - отрицательная, более 15%	0,0407
Рентабельность активов	1 - положительная, более 15%, 10 - отрицательная, более 15%	0,0045
Выработка одного работника ППП	1 - более 1000 руб., 10 - менее 100 руб.	0,131
Рост себестоимости за год	1 - сокращение составляет 25% в год, 10 - увеличение составляет более 25% в год	0,0678
Запас финансовой прочности	1 - положительный, более 15%, 10 - отрицательный, более 5%	0,0588
Степень износа	1 - менее 5%, 10 - более 75%	0,0768
Среднемесячная заработная плата	1 - более чем в пять раз выше прожиточного минимума, 10 - более чем в пять раз ниже прожиточного минимума	0,0226
Текучесть кадров	1 - менее 1% в год, 10 - более 50% в год	0,0858
Доля работников с высшим образованием	1 - более 75%, 10 - менее 1%	0,1039
Количество конфликтных ситуаций в год на 1000 человек	1 - менее 25 случаев, 10 - более 250 случаев	0,0316
Коммерческая привлекательность	1 - монополист на рынке, высокий спрос на продукцию, 10 - высокий уровень конкуренции, наличие неудовлетворительного платежеспособно спроса	0,05
Менеджмент на предприятии	1 - высокий уровень управления, квалификации, 10 - низкая квалификация, низкая результативность работы	0,03
Деловая репутация компании	1 - легко узнаваемый бренд, хорошая деловая репутация, 10 - молодая, мало узнаваемая компания, деловая репутация компании подорвана	0,03

Анализ производственной деятельности указанного предприятия показал, что материальные и трудовые ресурсы используются эффективно, наблюдается тенденция роста, что говорит о том, что компания

находится на этапе становления. Анализ финансовых показателей дает представление об эффективном распределении финансовых ресурсов, которыми эффективно управляют финансовые службы рассматриваемого предприятия, обеспечивая нормальную деятельность компании. Таким образом, можно сделать вывод о существовании реального потенциала. А значит привлекательности для потенциального инвестора. Что и требовалось доказать.

На основании имеющихся данных произведем расчет интегральных показателей инвестиционной привлекательности рассматриваемого предприятия. Расчет производился по алгоритму, представленному на [рис. 1.3](#).

1 Расчет доходной составляющей инвестиционной привлекательности предприятия ($R_{и}$) основывается на известной формуле рентабельности вложенных средств, которая рассчитывается как отношение чистой прибыли к сумме собственных средств и долгосрочных кредитов и займов:

$$R_{и} = 35,63 \%$$

Как показывает приведенное значение на 1 рубль инвестированного капитала, приходится 0,36 рублей чистой прибыли. Для определения доходности с учетом риска, необходимо рассчитать рисковую составляющую по предложенной в [табл. 1.12-1.13](#) методике.

2. Для расчета рисковей составляющей необходим расчет таких показателей, как эффект финансового рычага и сила воздействия операционного рычага, порог рентабельности, запас финансовой прочности, уровень инвестиций.

Рассчитав все показатели, оказывающие влияние на выбор инвестора при выборе объекта вложения свободных инвестиционных ресурсов, представим показатели деятельности рассматриваемого предприятия в [табл. 1.14](#). Однако факторы сгруппированы несколько иначе, это связано с внесением поправок, которые отмечались выше. Показателям проставлена соответствующая оценка, на их основе рассчитывается показатель инвестиционной привлекательности предприятия.

Для данного предприятия уровень инвестиций характеризуется увеличением тренда, однако данное увеличение не является резким. Поэтому присваиваемая оценка составляет 4 балла. Коэффициент автономии также характеризуется динамикой тренда. В данном случае величина собственного капитала составляет 52 % в общей стоимости активов, поэтому данному показателю также присвоена оценка 4, что говорит о наличии финансового риска среднего уровня. Показатели рентабельности положительные величины, их значение больше 15, значит, данным показателям присваивается оценка «1». За год себестоимость возросла на 17, 01 %, исходя из предложенной методики, данному показателю присваивается оценка «7».

Таблица 1.14

Факторы влияния

Показатели, отражающие воздействие конкретного фактора	Значение
1	2
Инвестиционный фактор	
Уровень инвестиций, %	105,25
Финансовый фактор	
Коэффициент абсолютной ликвидности и платежеспособности	0,05
Коэффициент срочной ликвидности и платежеспособности	0,91
Коэффициент текущей ликвидности и платежеспособности	2,44
Коэффициент автономии	0,52
Коэффициент финансовой независимости	1,07
Коэффициент оборачиваемости активов	2,58
Период оборота активов, дни	139,5
Коэффициент оборачиваемости дебиторской задолженности	9,9
Период оборота дебиторской задолженности, дни	36,35
Коэффициент оборачиваемости запасов	6,03
Период оборота запасов, дни	59,72
Коэффициент оборачиваемости кредиторской задолженности	8,19
Период оборота кредиторской задолженности, дни	43,95
Финансовый цикл, дни	52,12
Рентабельность активов, %	88,4
Рентабельность продаж, %	5,29
Рентабельность собственного капитала, %	52,27
Эффект финансового рычага	5,01
Рост дебиторской задолженности за год, %	98,63
Рост запасов за год, %	112,44
Рост краткосрочных кредитов за год за год, %	-
Рост кредиторской задолженности за год, %	94,83
Рост заемных средств за год, %	54,03
Рост собственных средств за год, %	155,35
Рост активов за год, %	101,84
Рост выручки за год, %	124,01
Рост валовой прибыли за год, %	136,62
Рост чистой прибыли за год, %	-

Окончание табл. 1.14

1	2
Точка безубыточности	149181
Запас финансовой прочности	0,44
Сила операционного рычага по цене	2,54
Сила операционного рычага по объему реализации	17,82
Производственный фактор	
Фондоотдача	21,36
Динамика объема произведенной продукции, %	112,07
Выработка одного работника ППП, тыс.руб. на 1 чел.	619,77
Рост себестоимости за год, %	117,01
Коэффициент замены основных средств	2,34
Коэффициент прироста основных средств, всего	0,26
Степень износа	0,07
Кадровый фактор	
Среднемесячная заработная плата, тыс. руб.	10142
Текучесть кадров	-29,00
Доля работников с высшим образованием, %	0,15
Рост заработной платы, %	140,4

Выработка одного работника ППП составляет 619, 77 тыс. руб., поэтому данному показателю присваивается значение «1». Степень износа основных средств составляет 7 %, присваиваемая оценка «2». На предприятии зафиксирована значительная текучесть кадров и средний уровень работников с высшим образованием, поэтому данным показателям присвоены оценки «8» и «5» соответственно.

По статистическим данным рассматриваемого предприятия за анализируемый период зарегистрировано менее 10 конфликтных ситуаций, поэтому данному показателю присвоена оценка «1». На основании полученных данных по формуле 1.2 рассчитаем показатель, характеризующий рисковую составляющую инвестиционной привлекательности рассматриваемого предприятия:

$$k_2 = 2,946 / 16 = 0,184.$$

Таким образом, величина рисковой составляющей будет равна 0,184 – данный показатель уменьшает значение интегрального показателя инвестиционной привлекательности, показывая тем самым ту часть дохода, которая будет снижена в результате воздействия рискового фактора на рентабельность инвестируемого капитала.

3. Определение интегрального показателя инвестиционной привлекательности предприятия можно произвести, используя формулу 1.3 и результаты расчетов первого и второго этапа, при этом

$$K = 35,63 * (1 - 0,184) = 29,07.$$

Данный показатель дает представление о доходности вложенных средств с учетом вероятных потерь, возникающих вследствие изменения внутренней и/или внешней среды предприятия. Показатель инвестиционной привлекательности не только позволяет дать рейтинговую оценку компании и возможность реализации сравнительного анализа различных предприятий, но и имеет экономический смысл, который отражается в отражении доходности на вложенный капитал с учетом риска табл. 1.15.

Таблица 1.15

Критерии оценки и вес показателей, оказывающих влияние на инвестиционную привлекательность

Наименование	Оценка эксперта	Вес	Результат (гр. 2 x гр. 3)
1	2	3	4
Уровень инвестиций	4	0,0948	0,3792
Коэффициент автономии	1	0,122	0,122
Рентабельность продаж	1	0,0497	0,0497
Рентабельность собственного капитала	1	0,0407	0,0407
Рентабельность активов	1	0,0045	0,0045
Выработка одного работника ППП	1	0,131	0,131
Рост себестоимости за год	7	0,0678	0,4746
Запас финансовой прочности	3	0,0588	0,1764
Степень износа	1,5	0,0768	0,1152
Среднемесячная заработная плата	2	0,0226	0,0452
Текучесть кадров	8	0,0858	0,6864
Доля работников с высшим образованием	5	0,1039	0,5195
Количество конфликтных ситуаций в год на 1000 человек	1	0,0316	0,0316
Коммерческая привлекательность	1	0,05	0,05
Менеджмент на предприятии	3	0,03	0,09
Деловая репутация компании	1	0,03	0,03
Итого			2,946

В результате данных расчетов можно сделать вывод о том, что потенциальный инвестор в случае вложения средств в рассматриваемое предприятие на данном этапе получит 29,07 % отдачи на вложенный капитал. В экономической практике показатель рентабельности инвестиций должен приближаться к 30 %, тогда он порождает реальную заинтересованность инвесторов в данной компании.

Таким образом в соответствии с международными стандартами оценки инвестиционной привлекательности предприятия, можно сделать вывод о том, что рассматриваемое предприятие относится к предприятиям группы В, которые характеризуются рентабельностью не ниже 10-12 %.

Комплексный показатель инвестиционной привлекательности позволяет дать более точную оценку инвестиционной привлекательности, поскольку отрасль и регион накладывают определенные отпечатки на формирование инвестиционной привлекательности предприятия, ухудшая или улучшая ее.

Инвестиционная привлекательность предприятия с учетом отрасли определяется по формуле:

$$K_{\text{ком}} = k_{\text{отр}} * j + k_{\text{пред}} * i, \quad (1.4)$$

где $K_{\text{ком}}$ – комплексная инвестиционная привлекательность предприятия;

$k_{\text{отр}}$ – показатель инвестиционной привлекательности отрасли;

$k_{\text{пред}}$ – показатель инвестиционной привлекательности предприятия;

i, j – вес показателей инвестиционной привлекательности предприятия и отрасли соответственно.

Предлагая для оценки данную формулу, мы исходим из предположения о том, что все показатели инвестиционной привлекательности предприятия – отражают внутренние факторы, а показатели инвестиционной привлекательности отрасли – отражают внешние. Внутренние факторы оказывают наибольшее влияние на комплексный показатель инвестиционной привлекательности предприятия с учетом отрасли.

Таким образом, при расчете комплексного показателя необходимо использовать формулу, учитывающую влияние каждого фактора с присущим ему весовым коэффициентом, где внутренним факторам влияния присваивается 0,8, а внешним - 0,2 соответственно.

Алгоритм расчета инвестиционной привлекательности отрасли аналогичен алгоритму оценки показателя привлекательности для предприятия: на первом этапе оценивается доходная составляющая, на втором – рискованная и затем расчет интегрального показателя.

При расчете экономической составляющей инвестиционной привлекательности отрасли в качестве показателя дохода может быть использован средний показатель доходности предприятий, входящих в состав данной отрасли. Для оценки инвестиционной привлекательности отраслей воспользуемся подходом, предложенным ранее. На основе анализа выделяются факторы и показатели, определяющие влияние этих

факторов на инвестиционную привлекательность отраслей. Выбранные факторы и систему показателей представим на схеме (рис. 1.4).



Рис. 1.4. Факторы, влияющие на инвестиционную привлекательность отраслей экономики, обобщение

Такой набор факторов используют некоторые авторы [1.5], они, оказывают значительное влияние на предпочтения инвесторов, позволяют сформировать совокупность критериев характеризующих анализируемую отрасль.

В табл. 1.16 представлены показатели, приведенные в сопоставимый вид за счет перевода из различных шкал в одну. Анализ различных

данных об отрасли представляет информационную базу для оценки инвестиционной привлекательности отрасли.

Таблица 1.16

Критерии оценки и вес показателей, оказывающих влияние на инвестиционную привлекательность отраслей экономики, предложение

Наименование	Характеристика	Вес
Рентабельность активов	1 - менее 1 %, 10 - 100% и более	0,059
Рентабельность реализации	1 - менее 1 %, 10 - 100% и более	0,056
Рентабельность собственных средств	1 - менее 1 %, 10 - 100% и более	0,034
Уровень конкуренции в отрасли	1 - менее 10 %, 10- 50 % и более	0,070
Монополизм в отрасли	1 - менее 10 %, 1 0- 50 % и более	0,056
Объем производства	1 - высокий, загружено 100 % мощностей, 10- крайне низок	0,056
Объем инвестиций	1 - удовлетворяет все потребности отрасли, 10- отсутствует или крайне низок	0,070
Уровень инвестиций	1 - рост более чем на 10 %, 10 - падение более, чем на 10 %	0,070
Рентабельность инвестиций	1 - 100 % и более, 10 - менее 1 %	0,089
Объем выброса в атмосферу	1 - меньше ПДК в 10 раз, 10 - выше ПДК в 10 раз	0,050
Уровень экологической напряженности в отрасли	1 - отсутствует или близок к нулю, 10 – очень высокий, вероятен экологический кризис	0,070
Динамика экономического развития отрасли	1 - падение более чем на 10 %, 10 - рост более чем на 10 %	0,050
Государственная поддержка отрасли	1 - более чем на 40 % всего капитала, используемого в отрасли, 10 - отсутствует	0,070
Устойчивость отрасли к инфляции	1 - рост цен прямо пропорционален росту уровня инфляции, 10 - изменение цен обратно пропорционально росту инфляции	0,067
Доля прибыльных предприятий в отрасли	1 – 50 % и более, 10 - менее 2 %	0,045
Уровень зарплаты в отрасли	1 - в 10 раз выше среднеотраслевого, 10 – в 10 раз ниже среднеотраслевого	0,020
Уровень внедрения достижений НТП	1 - внедрение в течение года с момента регистрации, 10 – требуется более 7 лет	0,065

На основе оценочных данных инвестиционной привлекательности предприятия и отрасли можно сделать вывод о совокупной привлекательности рассмотренного нами предприятия для потенциального инвестора, что является нашей основной целью.

Как было отмечено, предприятие относится к лесной и деревообрабатывающей отрасли, её оценку в соответствии с алгоритмом, необходимо начать с оценки доходной составляющей, которая базируется на финансовых показателях тех предприятий, которые входят в ее состав. Для определения доходной составляющей инвестиционной привлекательности отрасли необходимо проанализировать деятельность предприятий входящих в данную отрасль с целью определения совокупного показателя доходности отрасли, он определяется как отношение совокупной чистой прибыли и совокупного основного капитала компании, представляет собой рентабельность собственного капитала предприятий отрасли. При определении данного показателя количество предприятий может изменяться в зависимости от наличия информации у аналитика о деятельности предприятий, входящих в состав отрасли. Предприятия могут быть расположены, как в определенном регионе, так и по всей стране в целом.

Для данной отрасли показатель доходности, рассчитанный нами, равен:

$$R_{отр} = 48,93\%.$$

Данный показатель имеет высокое значение, он говорит том, что на 1 рубль основного капитала приходится 0,49 рубля чистой прибыли. Однако для расчета инвестиционной привлекательности отрасли необходимо определить рисковую составляющую, которая складывается из анализа различных факторов, влияющих на поведение и отношение инвестора к предприятиям данной отрасли. Затем согласно алгоритму необходимо рассчитать рисковую составляющую (табл. 1.17).

Таблица 1.17

Факторы, влияющие на инвестиционную привлекательность лесной и деревообрабатывающей отрасли, предложение

Показатели, отражающие воздействие конкретного фактора	Значение показателя
1	2
Финансовый фактор	
Рентабельность активов, %	23,24
Рентабельность продукции, %	5,59
Рентабельность реализации, %	3,11
Прибыльность предприятий отрасли, тыс. руб.	1600

Окончание таблицы 1.17

1	2
Рентабельность собственных средств	48,93
Показатели, отражающие воздействие конкретного фактора	Значение показателя
Производственный фактор	
Структура собственности в отрасли, %	менее 10
Уровень конкуренции в отрасли, %	70
Монополизм в отрасли, %	1,3
Объем производства, тыс. куб. м.	1165,6
Инвестиционный фактор	
Объем инвестиций, млн. руб.	2,2
Уровень инвестиций, %	113
Рентабельность инвестиций, %	более 200
Экологический фактор	
Объем выброса в атмосферу	менее ПДК
Уровень экологической напряженности в отрасли	присутствует, но регулируем
Макроэкономический фактор	
Динамика экономического развития отрасли, %	106,7
Государственная поддержка отрасли, %	менее 3
Устойчивость отрасли к инфляции, 00	97,6
Доля прибыльных предприятий в отрасли, %	80
Кадровый фактор	
Уровень зарплаты в отрасли	9,5
Социальная значимость отрасли, %	11,1
Инновационный фактор	
Уровень внедрения достижений НТП, лет	1-3

Исходя из предложенной нами методики оценки инвестиционной привлекательности наиболее значимые показатели, влияющие на инвестиционную привлекательность лесной и деревообрабатывающей отрасли, рассчитаны, сгруппированы и сведены в таблицу, где им про-

ставляются оценки экспертов (табл. 1.18). Кроме того, каждому показателю присвоен весовой коэффициент.

Таблица 1.18

Экспертные оценки и вес показателей, влияющих на инвестиционную привлекательность лесной и деревообрабатывающей отрасли, предложение

Наименование	Оценка эксперта	Вес	Всего (гр. 2 x гр. 3)
1	2	3	4
Рентабельность активов	2	0,059	0,118
Рентабельность реализации	2	0,056	0,112
Рентабельность собственных средств	5	0,034	0,17
Уровень конкуренции в отрасли	10	0,070	0,7
Монополизм в отрасли	1	0,056	0,056
Объем производства	3	0,056	0,168
Объем инвестиций	10	0,070	0,7
Уровень инвестиций	1	0,070	0,07
Рентабельность инвестиций	1	0,089	0,089
Объем выброса в атмосферу	3	0,050	0,15
Уровень экологической напряженности в отрасли	3	0,070	0,21
Динамика экономического развития отрасли	6	0,050	0,3
Государственная поддержка отрасли	9	0,070	0,63
Устойчивость отрасли к инфляции	3	0,067	0,201
Доля прибыльных предприятий в отрасли	1	0,045	0,045
Уровень зарплаты в отрасли	1	0,020	0,02
Уровень внедрения достижений НТП	3	0,065	0,195
Итого			3,934

Рентабельность активов предприятий, входящих в состав лесной и деревообрабатывающей отрасли составляет 23,24 %, по мнению экспертов данному показателю присвоена оценка «2». Активы здесь используются эффективно, однако существует возможность более эффективного использования средств предприятий. Рентабельность реализации больше 1 %, однако приближается к данной величине, поэтому данному показателю также присвоена оценка «2».

Рентабельность собственных средств примерно равна 50 %, поэтому, исходя из критериев оценки данному показателю присвоена оценка «5». Тем экономического развития отрасли составляет 6,7 %, поэтому данному показателю присвоена оценка «6». Объем инвестиций в отрасль незначителен (оценка «10»), при этом государственная поддержка

отрасли практически отсутствует, поэтому данному показателю дается рисковая оценка «9».

В Приморском крае наиболее крупными считаются 2 предприятия, которые производят большую часть продукции в регионе, таким образом, уровень конкуренции в отрасли достаточно высок, оценен в десять баллов, они не занимают монопольного положения на рынке, продукция пользуется большим спросом, барьеры на рынке не оказывают критического влияния, оценка - 10 баллов.

Вырубка лесов не является экологически безвредной деятельностью, однако выбросы в атмосферу и объем загрязненных вод находится на уровне предельно допустимого концентрата, экологическая напряженность присутствует, но регулируема, данным показателям присвоена оценка «3». Объем производства продукции достаточно высок, однако, учитывая присутствие предприятий с отрицательной величиной чистой прибыли, данному показателю присвоена оценка «3». Уровень заработной платы высок, заработная плата на предприятиях лесной и деревообрабатывающей отрасли промышленности в 9,5 раз выше минимального размера оплаты труда, таким образом, оценка экспертов - 1. Предприятиями лесозаготовительной промышленности используется механизированный труд, внедрение машин и механизмов происходило по разному, анализируя наиболее старые предприятия края оно составляло от 1 до 3 лет, показателю уровня внедрения достижений НТП присвоена оценка «3».

На основании проведенного экспертного анализа, в соответствии с предложенными критериями оценки различных показателей инвестиционной привлекательности отрасли, рассчитывается рисковая составляющая инвестиционной привлекательности отрасли (согласно формуле 1.2), которая равна:

$$k_2 = 3,934/17 = 0,231$$

Таким образом, величина корректирующего показателя риска составляет 0,231, применяя формулу 1.3, в соответствии с предложенным алгоритмом, рассчитаем показатель инвестиционной привлекательности лесной и деревообрабатывающей отрасли. На основе рассчитанных показателей, характеризующих риск и доходность лесной и деревообрабатывающей отрасли, в соответствии с предложенным алгоритмом, рассчитывается показатель инвестиционной привлекательности отрасли, который равен:

$$k = 48,93 * (1 - 0,231) = 37,63.$$

На 1 рубль вложенных средств инвесторами в лесной и деревообрабатывающей отрасли приходится 37,63 копейки чистой прибыли или отдачи на вложенный капитал. Таким образом, рассмотренная отрасль относится к отрасли с инвестиционной привлекательностью выше сред-

него, характеризуется высоким уровнем производства, а возможные отклонения определяются социально политической нестабильностью.

Следует отметить, что величина данного показателя имеет погрешность, так как доходная составляющая отрасли рассматривается с позиции предприятий, расположенных в Приморском крае, таким образом, присутствует влияние региона.

Для определения оценки инвестиционной привлекательности рассматриваемого предприятия с учетом его отраслевых особенностей воспользуемся формулой 1.4, которая учитывает доходные и рисковые факторы инвестиционной привлекательности предприятия и отрасли, которая равна:

$$K_{\text{ком}} = 29,07 * 0,8 + 37,63 * 0,2 = 30,78.$$

Совокупный показатель инвестиционной привлекательности составляет 30,78, что означает то, что инвестор, вкладывая в данное предприятие денежные средства, получит 30,78 % отдачи (доходности) на вложенные средства, это является выгодным вложением, которое должно заинтересовать потенциального инвестора, имеющего ряд альтернатив вложения капитала. Данный показатель учитывает влияние двух факторов - это инвестиционная привлекательность предприятия и отрасли, однако количество факторов может быть увеличено, возможен учет региональных особенностей, особенностей страны в целом, это говорит об универсальности данного подхода.

Нами отмечено, что в данном случае показатель инвестиционной привлекательности отрасли отчасти отражает привлекательность региона, так как отраслевые показатели основываются на данных, предоставленных Приморскстатом [1.25] и администрацией Приморского края, опубликованных на официальных сайтах данных организаций.

Учёт отраслевой принадлежности рассматриваемого предприятия существенно влияет на показатель инвестиционной привлекательности. Оценка инвестиционной привлекательности может проводится на основании различных подходов, так как анализ подходов показал отсутствие единой методологии. Разные аналитики подходят к оценке инвестиционной привлекательности с разных сторон

Таким образом, анализ теоретико-методических основ комплексной оценки инвестиционной привлекательности предприятия (организации) позволил нам сделать вывод о том, что целесообразно проводить комплексную оценку с учётом не только инвестиционной привлекательности самого предприятия, но и отрасли в целом. Решение проблем инвестиционного развития территорий и эффективного привлечения инвестиционных ресурсов, по нашему мнению, требует комплексного анализа и диагностики уровня инвестиционной привлекательности элементов региональной системы.

1.5 Антикризисное управление, как объективная основа инвестиционной привлекательности региона

Инвестиционная привлекательность региона может и должна быть обусловлена созданием, эффективным функционированием и развитием механизма антикризисного управления регионом в целом, как социально-экономической системы, и составляющих его элементов, в разрезе отраслей, межотраслевых комплексов, предприятий и объединений, направлений деятельности в частности. Рассматривая антикризисное управление применительно к социально-экономической системе регионального уровня, целесообразно исходить из понятия антикризисного управления, как управления направленного на распознавание и преодоление кризиса. Несмотря на то, что социально-экономическая система с некоторой оговоркой может быть определена, как саморегулируемая, и ее существование обеспечивает механизм восстановления необходимого и относительного равновесия, целесообразно управление, реализующее менее болезненное и более последовательное с точки зрения общественных интересов её развитие. Такое развитие можно определить, как антикризисное, как управляемый процесс предотвращения или преодоления кризиса, отвечающий целям социально-экономической системы и соответствующий объективным тенденциям её развития.

Объектом антикризисного управления являются источники проблем, а так же предполагаемые и реальные факторы кризиса, т. е. все проявления неумеренного совокупного обострения противоречий, вызывающих опасность крайнего проявления этого обострения - наступления кризиса. Антикризисное управление представляет собой систему, которая должна обладать особыми свойствами, главными из которых являются: гибкость и адаптивность; склонность к усилению неформального управления; диверсификация управления, способность к поиску наиболее приемлемых типологических признаков эффективного управления в сложных ситуациях; усиление интеграционных процессов, позволяющих концентрировать усилия и более эффективно использовать потенциал компетенции. Кроме этого антикризисное управление имеет особенности в части его процессов и технологий. К таким свойствам могут быть отнесены: мобильность и динамичность в использовании ресурсов, проведении изменений, реализации инновационных программ; осуществление программно-целевых подходов в технологиях разработки и реализации управленческих решений; повышенная чувствительность к фактору времени в процессах управления, осуществлению своевременных действий; усиление внимания к предварительным и последующим оценкам управленческих решений и выбора альтернатив поведения и деятельности;

использование антикризисного критерия качества решений при их разработке и реализации.

Обеспечение антикризисного управления регионом в целом и отдельными направлениями его деятельности требует создания механизмов предвидения опасности кризиса, анализа его симптомов, выработки мер по снижению отрицательных последствий кризиса и использования его факторов для последующего развития. И в этом смысле антикризисное управление необходимо, как для успешного региона и видов хозяйственной деятельности в нём, так и для региона, находящегося в кризисном состоянии, и видов деятельности подверженных кризисному состоянию. Любое управление в определенной мере должно быть антикризисным и тем более становиться антикризисным по мере проявления кризисных тенденций. Игнорирование этого положения может иметь значительные отрицательные последствия. Учет его будет способствовать менее болезненному прохождению имеющихся кризисов.

Антикризисное управление должно исходить из возможности и необходимости предвидения кризиса, ускорения и отдаления кризиса; из возможности и необходимости готовиться к кризису; из возможности и необходимости управления процессами выхода из кризиса и минимизации отрицательных последствий кризиса. Учитывая, что социально-экономическая система – регион, как и любая другая социально-экономическая система, находится в одном из двух тенденций своего существования – функционирование и развитие, имеющих диалектическую взаимосвязь и отражающих возможность и закономерность наступления и разрешения кризисов, существует потребность антикризисного управления функционированием и потребность антикризисного управления развитием.

Для антикризисного управления особое значение имеет перспективность, возможность выбрать и построить наиболее рациональную стратегию развития. Существуют разные стратегии антикризисного управления. Наиболее известны следующие стратегии:

- предупреждения кризиса, подготовки к его появлению;
- выжидания зрелости кризиса для успешного решения проблем преодоления;
- противодействия кризисным явлениям, замедления его процессов;
- стабилизации ситуаций посредством использования резервов, дополнительных ресурсов;
- рассчитанного риска;
- последовательного вывода из кризиса;
- предвидения и создания условий устранения последствий кризиса.

Выбор той или иной стратегии определяется состоянием социально-экономических процессов в регионе, национальной и мировой экономики, характером и глубиной кризисных явлений (рис. 1.5) [1.1].

Регион с позиций управления – это совокупность объектов управления, в котором осуществляются внутриэкономические, внешнеэкономические, социально-политические, научно-технические, административные и иные связи и операции. Вместе с тем существуют ограничения, корректирующие позитивную тенденцию развития. Эти ограничения могут быть внутренними и внешними. И эти две группы ограничений находятся в определенном, но меняющемся соотношении. В зависимости от того, как строится это соотношение, изменяется и вероятность кризисных соотношений. Нарушение равновесия приводит к кризису – явлению, по своей сути представляющему некий предел и обострение противоречий внутри прежнего способа регуляции.

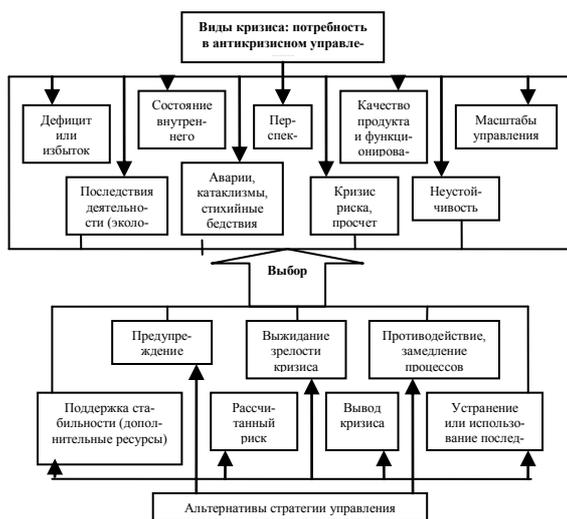


Рис. 1.5. Альтернативы антикризисной стратегии, обобщение

С позиции теории регуляции под кризисом нами понимается: ситуация, когда продолжение экономического развития той или иной социально-географической общности оказывается заблокированным из-за нехватки ресурсов, связанной с природными или экономическими катастрофами; циклический кризис, как фаза устранения напряжений и неравновесия, накопившихся за время подъёма в экономических механизмах и социальных процессах; структурный (большой) кризис, когда экономическая и общественная динамика входит в противоречие со способом развития, который придаёт ей постоянный импульс; кризис

системы регуляции, когда механизмы, связанные с существующей системой регуляции, оказываются не в состоянии изменить неблагоприятные конъюнктурные процессы, хотя режим накопления остаётся вполне жизнеспособным; кризис способа производства, который характеризуется обострением противоречий, развивающихся в недрах наиболее важных институциональных форм – форм, определяющих режим накопления. В ходе кризиса оказываются нежизнеспособными перспективы прибыльного использования капитала, распределение стоимости и структура общественного спроса. Это ситуация, когда блокируется вся динамика воспроизводства данной конкретной экономики.

В этих условиях необходимо активное воздействие государственных институтов управления на экономические процессы, которое должно осуществляться в рамках основных монетарных показателей. Воздействие государства на экономические процессы осуществляется через государственное планирование, государственное программирование и государственное регулирование. Государственное планирование реализуется через рычаги экономического давления и определяется, как косвенное или индикативное планирование. Государственное программирование – это разработка и осуществление государственных социально-экономических программ, допускающих смешанное финансирование, как из государственных, так и частных источников. Государственные программы являются важнейшим каналом осуществления государственной стратегии и планов. Государственное регулирование экономики – это регулирование темпов развития экономики и ее пропорций, с применением различных рычагов воздействия, как на экономические процессы в целом, так и на основные монетарные макроэкономические параметры.

Воздействие на экономические процессы в контексте государственного планирования, программирования и регулирования на уровне региона (субъекта федерации) осуществляется через региональные органы власти. Задача региональных органов исполнительной власти заключается в эффективном использовании рычагов экономического давления в пределах своих полномочий; разработке и обосновании региональных программ социально-экономического развития территории; выявлении и обозначении причин подъема производства и иной хозяйственной деятельности, колебаний конъюнктуры, стагнации и нестабильности; обеспечении наличия и эффективного функционирования институциональных образований в рамках региона. Этот аспект управления непосредственно зависит от развитости административного механизма на уровне региона и его антикризисной направленности.

Реализация поставленных задач осуществляется через концентрацию усилий по поиску путей, направленных на максимальное использование имеющегося в регионе научно-технического и производственного

потенциала, сохранение человеческого капитала, обеспечение широкой социальной поддержки реформ, предполагающих коренные изменения в обязанностях управленческих структур, предприятий и гражданина. Органы власти призваны отслеживать взаимосвязи между масштабом и скоростью преобразований и возникновением опасных тенденций, угрожающих социальной стабильности и безопасности региона. В соответствии с этим должны разрабатываться конкретные методы проведения активной промышленной и социальной политики, особое внимание должно быть уделено проблеме формирования всего многообразия институтов, адекватных времени.

Задача государства сформировать основу для развития рынка, защищая и охраняя права собственности, создавая правовые и другие регулирующие системы, содействуя эффективной предпринимательской деятельности граждан и сохранению окружающей среды. На уровне региона правовая и регулирующая основа развития должны быть дополнены и развиты с учетом региональных особенностей, уровня развития и специфики деятельности региона в целом и его структурных и социально-экономических элементов. Как рынок вообще отличается от его различных форм, так и регулирование осуществимо различными способами и формами.

Регулирование может выражаться не только в организации какой-либо деятельности. Оно может выступать и в виде регулирования частной активности, принимать форму финансовой поддержки или трансфертов благ и услуг, и в иных проявлениях. Свои управленческие функции региональные власти могут и должны реализовывать через предприятия регионального подчинения, через предприятия с региональной долей участия в уставном капитале, через региональное недвижимое имущество и земельные отношения. Основной акцент должен быть сделан на создание правовых и экономических механизмов, обеспечивающих антикризисное регулирование экономики на региональном уровне.

Практика показывает, что собственные ритмы развития каждой социально-экономической системы (в нашем случае региона), подчас не совпадающие с ритмами развития составляющих ее социально-экономических систем (отрасли, предприятия, производственные комплексы и т.п.), или социально-экономической системы более высокого уровня (государство, мировая экономика). Это обуславливает не совпадение тенденций развития социально-экономических систем различного уровня, возможность кризиса в социально-экономической системе на фоне успешного функционирования или развития социально-экономической системы более высокого или более низкого уровня.

Каждая социально-экономическая система имеет свой потенциал развития, свои условия его осуществления и подчиняется закономер-

стям циклического развития социально-экономической системы более высокого уровня. Поэтому она находится в состоянии определенного отношения к общим циклам экономики, имея при этом собственные циклы и кризисное развитие. Факторы, влияющие на устойчивость системы могут, быть внешними и внутренними, общими и специфическими. Они определяются какстораживающие события, зафиксированное состояние, установленная тенденция, свидетельствующие о наступлении кризиса. Появление первых признаков отрицательных тенденций, устойчивость этих тенденций рассматривается, как симптомы кризиса. Вместе с тем симптомы не всегда отражают причины кризиса, которые рассматриваются, как события или явления, вследствие которых появляются факторы кризиса.

Кризисы в регионе, как в социально-географической общности, могут быть обусловлены финансово-экономической ситуацией, непрофессиональным управлением (ошибочными решениями), рискованной стратегией развития, кризисным управлением (создающим конфликты, кризисы), сложной социально-политической обстановкой, природными катаклизмами. Они могут быть внешними и внутренними по отношению к социально-экономической системе.

Ведущая роль в своевременном выявлении причин кризиса отводится такой исследовательской категории, как диагностика. Определение состояния объекта, предмета, явления или процесса управления посредством реализации комплекса исследовательских процедур, позволяет выявить у них слабые звенья и «узкие места». Диагностика представляет собой процесс, который осуществляется во времени и в пространстве. Наиболее полезно применяется диагностика для определения реального состояния процессов управления.

Объектом диагностики может быть, как сложная, высокоорганизованная динамическая система (вся экономика страны), так и отдельные элементы этой системы (экономика региона, отдельная отрасль, хозяйственные комплексы, конкретные предприятия и объединения). В основе управления объектом диагноза лежат конкретные управленческие процедуры. На основании данных диагноза, можно будет выработать правильную и грамотную экономическую (политическую, социальную) политику, стратегию и тактику развития региона в целом и по отдельным направлениям его деятельности. Задачи диагностики заключаются в определении мер, направленных на наладку работы всех составляющих элементов системы, и способов их реализации. Нельзя осуществлять управление на любом хозяйственном и управленческом уровне, не имея четкого представления о его состоянии. К тому же задачи диагностики тесно переплетаются с двумя другими задачами – прогнозом и анализом происхождения. Исследование процесса развития объекта помогает лучше уяснить его существующее состояние. Диагностика явля-

ется исходным пунктом прогноза, поскольку без четкой и достоверной констатации сложившегося положения невозможно оценить альтернативы развития объекта.

Проведение диагностических исследований необходимо во всех структурах и на всех уровнях управления. Как процесс исследования диагностирование должно быть аутентичным и основываться на первоисточниках, на первичной достоверной информации любого вида и любой формы представления. Для обеспечения объективности на первом этапе процесса диагностирования, необходимо выработать процедуру оценки и составить программу исследования объекта. Эта процедура должна учитывать три обязательных условия: кто проводит исследование; где оно проводится и четкое определение базовых параметров, по которым проводится исследование. Это позволит оптимизировать влияние фактора субъективизма при постановке диагноза, а значит, повысится его объективность и точность. Точность – это еще одно требование к исследовательскому процессу диагностирования.

Для того чтобы правильно оценить состояние диагностируемого объекта, необходима система критериев, способных адекватно отразить специфику конкретного объекта с учетом влияющих на него в тот или иной период времени факторов, необходим четкий набор признаков и показателей кризисного развития, методология их расчета и использования в анализе. Необходимы построение системы показателей для оценки состояния объектов, разработка качественных и количественных характеристик, шкал для измерения определенных значений этих характеристик и показателей. Учитывая, что эта система подвижна и набор критериев, применительно к конкретным видам деятельности на уровне региона четко не определен и находится в стадии разработки, следует отметить, что в эту систему должны быть включены: абсолютные и относительные показатели; показатели эффекта и эффективности, а так же темпы их роста.

Диагностика предусматривает классификацию возможных отклонений основных параметров исследуемых явлений, объектов, их проявлений, процедуры сбора и обработки диагностической информации. В общем виде проведение диагностических исследований обычно предполагает сравнение состояния выбранного объекта с какой либо нормой или эталоном с тем, чтобы выявить наличие отклонений и определить их характер – положительный или отрицательный. В качестве эталона на уровне региона могут выступать плановые показатели или показатели, отражающие реалии, имеющие место в других регионах (субъектах федерации) в государстве в целом. Проведение диагностических исследований предполагает получение выводов о положительном или отрицательном состоянии объекта.

Вместе с тем, диагностирование позволяет оценить рассматриваемый объект, как уникальное сочетание признаков в ситуациях, когда невозможно провести сравнительные оценки и сопоставление из-за отсутствия базовых параметров (их просто нет). Исследуя состояние объекта, как уникальное сочетание признаков, достаточно убедиться в их наличии и дать им подробную характеристику, чтобы иметь основания для принятия управленческих решений по предотвращению кризисных ситуаций в той или иной сфере.

Поскольку предсказание кризисов возможно только на основе специального анализа ситуаций и тенденций, в распознавании кризисов участвуют все показатели, оценивающие состояние социально-экономической системы. Распознавание строится, как на действующих в управлении показателях, так и на специализированных, которые еще требуют разработки. *Существующая в настоящее время система показателей оценки состояния экономики региона в целом и отдельных видов деятельности не была ориентирована на распознавание кризисов.* Поэтому необходима разработка новых, в большей степени, синтетических показателей для того, чтобы более точно и своевременно определять вероятность и, момент наступления кризисных ситуаций.

Большое значение имеет не только система показателей, отражающих основные признаки кризиса, но и методология их конструирования и практического использования. В современном механизме управления регионом это является, его наиболее слабым звеном. Речь идет о необходимости разработки методологии распознавания кризиса во всех аспектах этого процесса: цель, показатели, их использование в анализе ситуаций, практическая ценность предвидения кризисов.

Особое место в менеджменте занимает проблема управления кризисными ситуациями, решение которой позволяет избегать непредвиденных тенденций и снижать негативные последствия. В условиях рынка при развитии конкуренции и возникновении непредсказуемых ситуаций никакие виды деятельности социально-экономических систем не обходятся без проблем. Цель антикризисного менеджмента состоит в том, чтобы минимизировать количество таких проблем путем выбора соответствующих форм, методов и средств управления, которые позволяют получать определенные гарантии от вероятных ошибок и просчетов. Поэтому методология распознавания кризиса теснейшим образом связана с организацией этой работы, которая предполагает наличие специалистов, определение функций их деятельности, регламентации статуса рекомендаций или решений, установление взаимодействия в системе управления. Следует отметить, что круг антикризисных менеджеров должен быть дополнен аналитиками, специализирующимися в этой деятельности.

На уровне региона кризис может диагностироваться, как в отношении экономики всей социально-экономической системы, так и в отношении отдельного производственно-хозяйственного комплекса или сложной проблемы. Диагностика проблемы – первый шаг на пути ее решения или локализации. Диагноз проблемы в ряде случаев становится процедурой в несколько шагов с принятием промежуточных решений. Центральный вопрос в диагностировании сложной проблемы – осознание и установление симптомов затруднений или имеющихся возможностей. Выявление симптомов помогает определить проблему в общем виде. Это способствует также сокращению числа факторов, которые следует учитывать применительно к управлению.

Для выявления причин возникновения проблемы необходимо собрать и проанализировать внешнюю и внутреннюю информацию исследуемого объекта. С целью получения исходной информации для диагностики состояния объекта и распознавания кризиса, для установления взаимосвязи проблем и характера такой взаимосвязи в управлении социально-экономической системой должна функционировать так называемая система мониторинга антикризисного развития. Это специально организованные действия по контролю процессов развития и отслеживанию их тенденций по критериям антикризисного управления, действия по определению вероятности и реальности наступления кризиса. Система мониторинга кризисных ситуаций является значительным фактором эффективности антикризисного управления. Эффективность антикризисного управления характеризуется степенью достижения целей смягчения, локализации или позитивного использования кризиса в сопоставлении с затраченными на это ресурсами. Трудно оценить такую эффективность в точных расчетных показателях, но увидеть ее можно при анализе и общей оценке управления, его успешности или просчетов.

Повышению эффективности антикризисного управления будут способствовать такие факторы, как: профессионализм управленцев и специальная подготовка, ориентированная на кризисные ситуации; искусство управления, данное природой и приобретенное в процессе специальной подготовки и практики; методология разработки рискованных решений, которая определяет такие качества управленческих решений, как своевременность, полнота отражения проблемы, конкретность, организационная значимость; научный анализ обстановки, прогнозирование тенденций; оперативность и гибкость управления (изменение управления по складывающимся ситуациям, адаптация к условиям кризиса); стратегия и качество специальных программ антикризисного развития (антикризисных программ). Понимание и дифференциация этих факторов помогает анализировать и успешно осуществлять антикризисное управление.

Подходы к формированию эффективного механизма антикризисного управления социально-экономической системой на региональном уровне могут быть проиллюстрированы применительно к внешнеэкономической деятельности региона, которая является составной частью общеэкономической деятельности региона. Через каналы внешней торговли обеспечивается реализация на внешнем рынке производимой в регионе экспортной продукции и за счет импорта более полно удовлетворяются внутренние потребности в разнообразных товарах производственного и потребительского назначения. Одним из способов осуществления внешнеэкономической деятельности является международное инвестиционное сотрудничество. Целями такого сотрудничества в сфере внешнеэкономической деятельности является привлечение новых технологий и расширение производственной базы для развития процессов выпуска конкурентоспособной экспортной продукции на основе взаимно выгодного объединения усилий финансового, научного, производственно-технического характера. Активизация международного инвестиционного сотрудничества возможна в регионе, где обеспечивается управление функционированием и развитием социально-экономических процессов через механизм антикризисного управления, который охватывает все уровни территориальной организации общества и управленческие структуры

Объектом управления в этом контексте является внешнеэкономический комплекс региона (ВЭК). Фундаментальной основой ВЭК следует считать совокупный потенциал территории. К ВЭК тесно примыкают все отрасли экономики и предприятия, входящие в различные хозяйственные комплексы. К ним можно отнести такие как топливно-энергетический комплекс (ТЭК), машиностроительный комплекс (МСК), агропромышленный комплекс (АПК), лесохозяйственный комплекс (ЛХК), рыбохозяйственный комплекс (РХК), транспортный комплекс (ТК) и др. Главный принцип отнесения предприятий и отраслей экономики, расположенных в границах региона, к ВЭК – производство товаров и услуг для экспорта (добыча, изготовление, заготовка, доработка, упаковка, маркировка) и подготовку их отправки за границу, а также переработка или доработка ввозимых ими из-за границы товаров (расфасовка, рассортировка, переупаковка) на отечественных предприятиях для снабжения российских потребителей (обеспечения их производственных или личных нужд).

Скоординированное воздействие на экономические процессы для развития внешнеэкономической деятельности в желаемом направлении, обеспечивающем эффективное функционирование региональной экономики посредством мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера на региональном уровне, является частью системы государственного регулирования внешнеэкономической деятельно-

сти. При этом центр тяжести все в большей степени переносится в регионы.

В соответствии с общими принципами государственного устройства России федеральные законодательные акты, указы и распоряжения Президента, постановления Правительства РФ, нормативные акты федеральных органов исполнительной власти в установленном порядке действуют на всей территории РФ. Все это в полной мере относится к сфере внешнеэкономической деятельности. Вместе с тем, разграничение полномочий, относящихся к сфере внешних отношений с иностранными государствами, с субъектами иностранных государств и отдельными фирмами, определяется Конституцией РФ, федеративным договором, Федеральным законом «О координации международных внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ, постановлением Правительства России от 1 февраля 2000 г. № 91 «О принятии Правительством Российской Федерации решений о согласии на осуществление субъектами Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей с органами государственной власти иностранных государств».

Полномочия субъектов РФ в области внешнеэкономической деятельности в значительной степени определяются Федеральным законом «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». В соответствии с этим Законом в совместном ведении федерального центра и субъекта Российской Федерации находятся следующие вопросы:

- координация внешнеэкономических связей субъектов РФ;
- участие в деятельности специально созданных для этой цели органов международных организаций;
- выполнение международных договоров РФ в области внешнеэкономических связей, если эти договоры затрагивают вопросы, относящиеся к ведению субъектов РФ, или полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Вне пределов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. В частности, субъекты Российской Федерации в пределах своей компетенции и в соответствии с законодательством имеют право:

- проводить переговоры и заключать соглашения об осуществлении внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также с согласия Правительства Российской Федерации с органами государственной власти иностранных государств;
- содержать своих представителей при торговых представительствах Российской Федерации в иностранных государствах за счет бюджетов субъектов Российской Федерации по согласованию с Минэкономразви-

тия РФ и Министерством иностранных дел РФ;

- открывать представительства в иностранных государствах в целях реализации соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Система государственного регулирования внешнеэкономической деятельности на региональном уровне будет способствовать антикризисному развитию социально-экономической системы при наличии адекватной времени и региональным особенностям системы мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых правомочными государственными учреждениями региона.

Реализация системообразующих функций в сфере внешнеэкономической деятельности направлена на отмену государственной монополии на внешнеэкономическую деятельность, обеспечение открытости экономики, формирование конкурентной среды и рыночных условий осуществления внешнеэкономической деятельности. Реализация системоутверждающих функций направлена на трансформацию и обеспечение конкурентоспособности региональных экономических структур на мировых рынках. Реализация системовоспроизводящих функций направлена на достижение устойчивого экономического развития региона, обеспечение и защита экономических интересов региона в мировой экономике, упрочение и расширение поля региона в мировом экономическом пространстве.

Реализация этих функций направлена на повышение эффективности механизма регулирования внешнеэкономической деятельности, на антикризисное регулирование ее процессами. Эффективность механизма регулирования внешнеэкономической деятельности имеет экономическую, социальную и адаптационную составляющие. Экономическая эффективность заключается в обеспечении расширенного воспроизводства и достижении экономического роста; социальная – в повышении уровня и качества жизни населения; адаптационная – в интеграции в мировую экономику как полноправного члена Российской Федерации.

Сам механизм регионального регулирования внешнеэкономической деятельности структурируется, как взаимосвязанный механизм целеобразования, экономический механизм и механизм управления. Механизм целеобразования представляет собой совокупность принципов и нормативов, предопределяющих состав и величину целевых параметров по всей совокупности интересов: общегосударственных, региональных, корпоративных и частных. Он призван определить направление воздействия и результат. В соответствии с уровнями целеобразования к целям и интересам участников внешнеэкономической деятельности на общегосударственном уровне относятся: политическая и социальная стабильность, обеспечение устойчивости развития экономики страны. На региональном уровне к ним относятся: эффективное функционирование системы жизнеобеспечения

населения, накопление бюджета, социальная защита населения, экологическая безопасность, комплексное развитие региона. На корпоративном уровне – это обеспечение эффективного развития и максимизация прибыли. На индивидуально-частном уровне – это стабильный доход семьи.

Объективную основу механизма регионального регулирования внешнеэкономической деятельности образует экономический механизм, представленный системой экономических отношений, складывающихся во внешнеэкономической сфере по поводу реализации государственных, региональных, корпоративных, индивидуальных и частных целей и интересов. Механизм управления представляет собой направляющее воздействие региональных органов власти на внешнеэкономическую сферу с использованием определенного инструментария на основе созданной правовой базы. Таким образом, в механизм управления внешнеэкономической деятельностью региона включаются региональные органы власти, нормативные правовые основы и инструменты воздействия.

Механизм регионального регулирования внешнеэкономической деятельности призван обеспечить баланс взаимных интересов, согласование функций, прав и ответственности субъектов ВЭК на уровне региона. Формирование регионального механизма регулирования внешнеэкономической деятельности позволит определить круг управляемых процессов функционирования и развития ВЭК и степень их управляемости, управлять необходимым и достаточным количеством управляемых процессов, воздействуя на них с целью изменения в нужном направлении, и контролировать неуправляемые процессы, отслеживая возможность и вероятность перемещения их в сферу управляемых процессов. При этом тенденции развития управления социально-экономической системой должны опережать уровень ее развития.

В рамках механизма регулирования внешнеэкономической деятельности на региональном уровне реализуются следующие функции:

- разработка и реализация региональной стратегии внешнеэкономической деятельности;
- региональная инвестиционная политика;
- сотрудничество с международными организациями;
- адаптация нормативной правовой базы;
- формирование региональной инфраструктуры внешнеэкономической деятельности;
- оценка состояния и проблем торгово-экономических отношений субъектов ВЭК региона с зарубежными партнерами;
- стимулирование промышленного экспорта;
- разработка и реализация систем гарантий и страхования экспортных кредитов;
- заключение соглашений с зарубежными партнерами;
- создание и функционирование свободных экономических зон;

- регулирование приграничной торговли;
- информационное обеспечение внешнеэкономической деятельности.

К региональному уровню регулирования в сфере права относятся следующие функции:

- координация и контроль внешнеэкономической деятельности резидентов и нерезидентов российского государства на территории региона;
- формирование и реализация региональных программ внешнеэкономической деятельности;
- регулирование местных налогов участникам внешнеэкономической деятельности;
- формирование отраслевой специализации региона;
- выявление региональных конкурентных преимуществ во внешнеэкономической деятельности и стимулированию их развития;
- предоставление гарантий и льгот участникам внешнеэкономической деятельности;
- создание страховых и залоговых фондов в сфере внешнеэкономической деятельности для привлечения иностранных кредитов и займов;
- предоставление региональных гарантий инвестиций.

Региональные органы регулирования внешнеэкономической деятельности несут ответственность за состояние дел по следующим направлениям:

- эффективное использование воспроизводственного потенциала региона, финансовых, производственных, природных и трудовых ресурсов;
- поддержание пропорций регионального воспроизводства;
- экологическая безопасность международных программ и проектов.

В сфере регулирования эффективности внешнеэкономической деятельности функции региона реализуются в следующем:

- создание эффективных внешнеэкономических связей;
- степень реализации программ и проектов комплексного регионального развития;
- объем привлеченных иностранных инвестиций и отдаче от их использования;
- рост уровня доходов и качества жизни населения региона.

Процесс управления внешнеэкономической деятельностью предполагает его организацию, разграничение их полномочий, прав, обязанностей и ответственности, соподчиненность и взаимодействие с целью повышения эффективности внешнеэкономической деятельности и ее безкризисного функционирования и развития. Необходимое и достаточное количество управленческих структур, координация их деятельности позволят устранить дублирование, расширяющее сферу управления и приводящее к «заорганизованности» и распылению ресурсов, обеспечат своевременное реагирование на кризисные явления с учетом влияния внешних

и внутренних факторов.

В устройстве системы управления внешнеэкономической деятельностью на уровне региона определен ряд институтов управления. И прежде всего это региональные органы власти и управления, которые включают законодательное собрание и исполнительную власть региона. А так же - структурные звенья федеральных органов власти в регионах: представитель президента российской Федерации и управления и центры федеральных министерств, комиссий, служб, комитетов; региональные представительства общественных организаций, содействующих развитию внешнеэкономической деятельности; представительства международных организаций.

Общегосударственные органы власти в регионе представлены аппаратом Полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах. Эта структура была введена в 2000 г. для обеспечения реализации конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующих федеральных округов и исполнения функций к которым отнесены:

- разработка совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов федерации программ социально-экономического развития территории в пределах федерального округа;

- организация контроля исполнения федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений правительства РФ, за реализацией федеральных программ в федеральном округе;

- согласование проектов решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Федерации, находящегося в пределах этого округа;

- внесение президенту РФ предложений о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов, вышестоящим законам.

В пределах своей компетенции аппарат Полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах призван обеспечивать управление и в сфере внешнеэкономической деятельности федерального округа.

Федеральные органы исполнительной власти федерации в регионах, по обеспечению управления внешнеэкономической деятельностью, представляет Консультативный совет субъектов РФ по международным и внешнеэкономическим связям при Министерстве иностранных дел РФ, который был создан в 1994 г. Его основная задача – оказание консультативной, информационной и методологической помощи субъектам федерации. В его функции входит:

- экспертная оценка проектов нормативных документов, регламентирующих международные и внешнеэкономические связи субъектов Федерации;

- разработка рекомендаций по повышению эффективности международных и внешнеэкономических связей;

- информирование руководящих органов субъектов Федерации по основным направлениям внешней политики РФ и международного положения, а также вопросам международной деятельности, затрагивающей интересы субъектов федерации.

Координирующую роль на местах обеспечивают представители МИД в субъектах Федерации. В их ведении находятся:

- обеспечение взаимодействия министерства с органами государственной власти субъектов Федерации на территории деятельности представительства;

- взаимодействие с аппаратом Полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе по вопросам, входящим в компетенцию представительства;

- взаимодействие с органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными неправительственными организациями при осуществлении ими международных связей;

- осуществление контроля соблюдения норм международного права и международных обязательств РФ при осуществлении субъектами Федерации своих полномочий в области международных связей;

- оказание информационного и методологического содействия субъектами Федерации в подготовке и осуществлении мероприятий по вопросам международных связей;

- подготовка рекомендаций по развитию международных связей субъектов РФ;

- информирование по поручению Министерства руководителей исполнительных органов субъектов Федерации по основным вопросам внешней политики России;

- изучение опыта субъектов федерации по использованию эффективных форм и методов деятельности в области международных связей;

- оказание содействия в организации загранучреждений, зарубежных поездок, обмена делегациями и презентаций, подборе надежных партнеров, продвижении инвестиционных и торгово-экономических проектов;

- создание с участием заинтересованных регионов рабочих групп по межрегиональным и приграничным связям в рамках Межправительственных комиссий по двустороннему сотрудничеству;

- подготовка кадров региональных международных работников в рамках двухгодичного обучения в Дипломатической академии при МИД РФ.

С 1999 г. в регионах действует Управление уполномоченного Минэкономразвития и торговли. В его функции входит:

- обеспечение мер государственного контроля и регулирования

внешнеэкономических связей в регионе, разработка и реализация мероприятий по защите государственных интересов России на территории субъектов Федерации;

- осуществление государственного нетарифного регулирования контроля экспорта и импорта, ведения внешнеэкономической деятельности в регионе;

- содействие внешнеэкономической деятельности предприятий и организаций в целях повышения эффективности внешнеэкономических связей, обеспечение скоординированной внешнеэкономической деятельности, участие в разработке и реализации инвестиционных проектов, в работе по привлечению государственных и коммерческих кредитов при осуществлении экспорта продукции предприятий региона;

- содействие развитию экспортного потенциала региона, созданию наиболее благоприятных условий для выхода участников внешнеэкономической деятельности на внешний рынок в соответствии с действующим законодательством;

- совместная подготовка с другими органами и общественными объединениями регионов и выполнение программ экономического и социального развития региона в части внешнеэкономической деятельности реализации договоров в области международных и внешнеэкономических связей;

- участие в разработке концепций и основных направлений внешнеэкономического развития региона, осуществление мероприятий по созданию более благоприятных условий доступа российских товаров, услуг, капиталов и рабочей силы на мировые рынки;

- содействие развитию прогрессивных форм внешнеэкономической деятельности включая создание предприятий с иностранными инвестициями, прибрежной и приграничной торговли;

- организация системы информационного обеспечения участников внешнеэкономической деятельности по вопросам продвижения отечественной продукции на зарубежные рынки.

Функции, возложенные на Федеральную таможенную службу, в рамках региона, выполняют региональные таможенные управления. Их деятельность связана со следующим:

- обеспечение в пределах компетенции экономической безопасности, защитой экономических интересов Российской Федерации в федеральных округах;

- обеспечение соблюдения законодательства, проведением борьбы с контрабандой, нарушениями таможенных правил и налогового законодательства, относящегося к товарам, перемещаемым через таможенную границу России на территории действия регионального управления;

- применение средств таможенного регулирования торгово-экономических отношений, взиманием таможенных пошлин, налогов и иных таможенных платежей;
- осуществление таможенного контроля и таможенного оформления;
- ведением таможенной статистики внешней торговли федерального округа;
- выполнение других функций в организации таможенного дела и проведении таможенной политики в Российской Федерации.

При региональных таможенных управлениях создаются отделы внешних связей, основными задачами которых являются:

- содействие Федеральной таможенной службе России, таможенным органам, находящимся в регионе, в реализации межправительственных и межведомственных соглашений и договоренностей по таможенному делу;
- развитие в пределах своей компетенции двустороннего сотрудничества с таможенными органами сопредельных государств;
- внесение предложений в Федеральную таможенную службу России по развитию внешних связей управления.

Функциональные и отраслевые министерства также имеют свои подразделения в субъектах федерации.

В регионах России действуют две ветви власти: законодательная (Законодательное Собрание) и исполнительная (администрация, правительство). В пределах своих полномочий, определяемых Конституцией РФ, другими законодательными актами, каждая из этих ветвей региональной власти осуществляет контроль и управление деятельностью участников внешнеэкономических связей на территории региона.

В исполнительной власти субъектов федерации (ИВСФ) действуют специализированные органы исполнительной власти, созданные с целью регулирования внешнеэкономической деятельности на данной территории (рис. 1.6).

Деятельность органа ИВСФ осуществляется на основе соответствующего положения с целью выполнения следующих функций:

- обеспечение реализации единой государственной политики и международного сотрудничества на территории региона;
- проведение анализа и оценка состояния внешнеэкономической деятельности, определение тенденций и приоритетов экономического развития;
- подготовка и реализация мер по привлечению отечественных и иностранных инвестиций, организация контактов предприятий региона с инвесторами, проведение инвестиционной политики;
- осуществление программ международного сотрудничества региона с административно-территориальными образованиями иностранных государств и международными организациями;

- экономическое обоснование отдельных доходных и расходных статей регионального бюджета «Международная деятельность и сотрудничество», и подготовка предложений по перечню региональных программ, принимаемых к финансированию из бюджета территории;

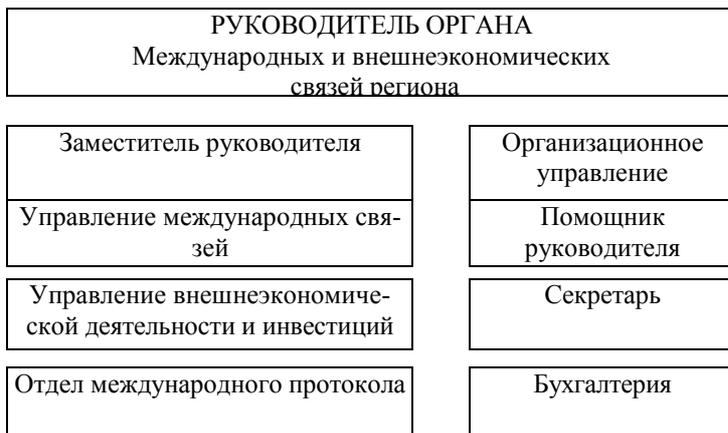


Рис. 1.6. Структура органа ИВСФ по международным и внешнеэкономическим связям

- организация и осуществление на территории региона контроля соблюдения законодательства по внешнеэкономической деятельности;
- обеспечение и защита экономических интересов региона, муниципальных образований и российских юридических лиц;
- разработка прогнозных материальных балансов экспорта и импорта по важнейшим видам продукции, прогнозирование ресурсной базы региона;
- разработка концептуальных основ региональной политики в области внешнеэкономической деятельности; обеспечение формирования региональной инфраструктуры поддержки и развития экспортного потенциала;
- методическое руководство и координация разработки и реализации федеральных и региональных целевых программ во внешнеэкономической сфере; мониторинг их осуществления;
- подготовка и реализация договоров и соглашений по вопросам международного сотрудничества в области торгово-экономических, научно-технических и культурных связей;
- осуществление связей и координации взаимодействия с посольствами и торговыми представительствами Российской Федерации за рубежом

по вопросам сотрудничества региона с территориями иностранных государств;

- обеспечение заинтересованных организаций, иностранных посольств, консульств и торговых представительств информационными материалами о регионе;

- подготовка проектов договоров и других правовых документов по вопросам международного сотрудничества и внешнеэкономической деятельности от имени правительства (администрации) региона, а также правовая экспертиза соглашений в области связей с административно-территориальными образованиями иностранных государств;

- осуществление в пределах, установленных действующим законодательством, Договором о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти региона, координации и контроля внешнеторговой деятельности российских и иностранных лиц на территории региона;

- координация деятельности участников международных и внешнеэкономических связей и исполнительных органов государственной власти региона в сфере внешней торговли и иностранных инвестиций;

- координация работы по созданию и развитию свободных экономических и таможенных зон на территории региона;

- государственная регистрация предприятий с иностранными инвестициями и их обособленных структурных подразделений на территории региона в установленном действующим законодательством порядке;

- осуществление взаимодействия с федеральными министерствами и ведомствами и их представительствами в регионе по вопросам развития международных и внешнеэкономических связей;

- обеспечение взаимодействия с межрегиональными ассоциациями сотрудничества, региональными торгово-промышленными палатами, другими учреждениями по вопросам своей деятельности.

Внешнеэкономическая деятельность в регионе реализуется в соответствии с «Концепцией развития внешнеэкономической деятельности региона», которая является составной частью «Стратегии развития региона», и определяет приоритеты развития и средства достижения поставленных целей. Этот программный документ разрабатывается правительством региона совместно с научными и другими организациями, региональными отделениями федеральных органов исполнительной власти: территориальным таможенным управлением Федеральной таможенной службы РФ, региональным Управлением уполномоченного Минэкономразвития РФ, территориальным управлением федеральной службы финансово-бюджетного надзора региона и др.

В концепции должны быть сформулированы территориально-географические приоритеты внешнеэкономической деятельности региона.

В соответствии с этим документом внешнеэкономическая деятельность региона должна строиться на следующих принципах:

1) проведение продуманной структурной промышленной политики с использованием мер либерализации и протекционизма, учитывающей уровень развития предприятий региона;

2) проведение последовательной политики по формированию профиля международной специализации региона, рассчитанного на использование возможностей мирового разделения труда;

3) оптимальное сочетание федеральных, региональных и предпринимательских интересов с целью удовлетворения потребностей региона;

4) усиление позиций региона в системе международных конкурентных связей.

Эти принципы осуществляются по следующим основным направлениям.

Экспорт:

- реализация на внешнем рынке товаров, имеющих международные технико-экономические преимущества;

- расширение масштабов регионального производства и обеспечение занятости в хозяйственном комплексе региона;

- формирование валютных ресурсов, необходимых для обеспечения импортных поставок;

- создание предпосылок для повышения конкурентоспособности продукции, производимой предприятиями региона.

Импорт:

- насыщение регионального рынка продуктами, не производящимися на территории региона либо производящимися в недостаточном количестве;

- обеспечение региона товарами, имеющими технико-экономические преимущества перед продукцией внутренних производителей (кроме важнейших товаров стратегического назначения, производство которых нужно поддерживать при любых условиях);

- модернизация производственного и технологического потенциала предприятий региона;

- формирование конкурентной среды для внутренних производителей за счет предложения импортных товаров;

- обеспечение на основе взаимности благоприятных условий для экспорта продукции предприятий региона;

- поддержка участников внешнеэкономической в условиях присоединения России к ВТО.

Иностранные капиталовложения:

- расширение масштабов регионального накопления и проведения опережающей (по сравнению с другими регионами) реконструкции и

модернизации производственной базы хозяйственного комплекса региона;

- создание предпосылок для слияния отечественного и зарубежного капитала с целью укрепления позиций предприятий региона на внешних рынках и развития импортозамещающих производств;

- внедрение передовой технологии и опыта рыночного хозяйствования в экономическую систему региона.

С целью повышения эффективности инвестиционной политики, проводимой органами ИВСФ, создания условий, способствующих росту инвестиционной активности, разработки предложений по применению новых инструментов и технологий привлечения иностранных инвестиций в регионе возможно создание Консультационного совета по иностранным инвестициям.

Собственные капиталовложения за рубежом:

- продвижение продукции с высокой степенью переработки на внешние рынки, развитие зарубежной инфраструктуры поддержки экспорта;

- развитие зарубежных производств для гарантированного обеспечения регионального рынка необходимыми товарами или услугами или для извлечения прибыли;

- формирование устойчивых кооперационных связей для укрепления позиций региона в системе мировой экономики.

Обеспечение экономической безопасности:

- создание системы защиты регионального рынка от возможных негативных воздействий международной конъюнктуры;

- диверсификация внешних рынков для стабилизации экспорта предприятий региона;

- обеспечение гарантированного снабжения региона необходимыми импортными товарами;

- сохранение производства (возможностей быстрого наращивания производства) ряда важнейших товаров стратегического значения (технологий аналогичного значения) в условиях импортной конкуренции;

- дипломатическое обеспечение благоприятных условий для внешнеэкономической деятельности предприятий региона.

Поставленные цели реализуются в рамках мероприятий, которые могут быть сгруппированы, как финансово-экономические меры стимулирования экспорта, развития экспортного потенциала и импортозамещающих производств, мероприятия по совершенствованию правовой базы и правовой поддержки, мероприятия по совершенствованию системы информационного обеспечения внешнеэкономической деятельности.

Финансовая поддержка экспорта предприятий (организаций) региона, содействие развитию экспортного потенциала и импортозамещающих производств — одно из наиболее эффективных средств укрепления внеш-

неэкономического потенциала региона. С учетом современного состояния экономики региона и актуальных проблем развития внешнеэкономического комплекса первоочередными задачами в области финансового содействия развитию внешнеэкономической деятельности являются:

- предоставление правительством региона гарантийных обязательств по привлекаемым уполномоченными банками кредитным ресурсам для обеспечения оборотными средствами производств и организаций — субъектов внешнеэкономической деятельности;

- предоставление гарантийных обязательств и страхование экспортных кредитов от коммерческих и политических рисков для обеспечения защиты экспортеров;

- изучение возможностей кредитования с участием средств регионального бюджета организаций, ориентированных на экспорт НИОКР, освоение наукоемкой и высокотехнологичной продукции, в том числе с использованием потенциала оборонных предприятий, закупки оборудования для развития экспортных и импортозамещающих производств;

- предоставление бюджетного и налогового инвестиционного кредитов, налоговых льгот организациям, реализующим инвестиционные проекты, имеющие ключевое значение для экономики региона;

- развитие производственной кооперации путем расширения масштабов эффективного использования участниками внешнеэкономической деятельности таможенных режимов переработки в соответствии с Таможенным кодексом РФ;

- определение порядка исчисления и уплаты налога на прибыль в части доли регионального бюджета.

Источниками средств финансовой поддержки экспорта и содействия развитию импортозамещающих производств являются средства регионального бюджета, внебюджетных фондов, привлеченных средств аккумулируемые в регионе.

Создание стабильной, реально функционирующей законодательной базы является необходимой основой формирования устойчивого и развивающегося внешнеэкономического комплекса. Эта задача может решаться как путем активного участия органов регионального управления в совершенствовании федерального законодательства, так и путем использования возможностей, предоставленных региону действующим законодательством – разработка и принятие региональных законов. Правительство региона должно взять на себя основные заботы по укреплению региональной информационно-консультационной службы, чтобы каждый экспортер имел возможность получать необходимую информацию. Реализация концепции информационной системы внешнеэкономической деятельности в регионе (ИСВЭД Регион), включающей в себя банки данных организаций, занимающихся внешнеэкономической деятельностью в регионе, позволит иметь необходимую информацию для госу-

дарственных структур и предприятий — участников внешнеэкономической деятельности. Через эту систему в продуманной организационной форме может осуществляться презентация экспортно-импортного потенциала региона. Необходимым условием эффективного функционирования системы информационного обеспечения внешнеэкономической деятельности является формирование сети информационно-консультационных служб, обеспечивающих эффективное и оперативное представление информации в удобной форме.

Одним из условий бескризисного ведения внешнеэкономической деятельности является наличие развитой инфраструктуры. Элементами этой системы являются дипломатические представительства в регионе, как РФ, так и иностранных государств, для целей содействия международному экономическому сотрудничеству и оперативного решения проблем участников внешнеэкономической деятельности.

К элементам инфраструктуры внешнеэкономической деятельности следует отнести банковскую структуру, обслуживающую внешнеэкономическую деятельность. В сферу их деятельности должна входить, в том числе, деятельность, позволяющая устанавливать корреспондентские отношения с зарубежными банками, а также деятельность, позволяющая проводить специальные операции, характерные для данного региона, например такие как, операции с драгоценными металлами или камнями и т.п.

В регионе должна проводиться целенаправленная работа по созданию и совершенствованию транспортных коммуникаций и узлов, как важнейших элементов инфраструктуры внешнеэкономической деятельности. В рамках которой необходимо создание и развитие транспортно-логистической структуры, строительство и реконструкция наземных, подземных, водных и воздушных транспортных артерий, портов и терминалов, отвечающих требованиям международных стандартов.

Совершенствование региональной инфраструктуры внешнеэкономической деятельности должно опираться на развитие современных средств связи, форм и методов торговли, центров международной сертификации качества товаров, услуг, продукции. Целесообразно широкое использование специальных мер поддержки внешнеэкономической деятельности, таких как совершенствование рекламы товаров, производимых в регионе, организация выставок, ярмарок и презентаций за рубежом и международных мероприятий такого рода в регионе и т.п.

Антикризисные решения в сфере внешнеэкономической деятельности на уровне региона могут опираться на расчетную базу, позволяющую выявить и оценить ориентированность (географию) внешнеэкономических связей внутригосударственных регионов и играющую большую роль в функционировании регионального внешнеэкономического комплекса. В процессе расчета проводится оценка абсолютной ори-

ентированности внешнеэкономических связей региона, определяется показатель относительной ориентированности внешнеэкономических связей региона и интегральный показатель относительной ориентированности внешнеэкономических связей региона [1.6].

В основе оценки абсолютной ориентированности внешнеэкономических связей региона лежит анализ географической структуры этих связей (внешней торговли, инвестиций, миграции, научно-технических связей и т.д.), осуществляемый выделением основных международных регионов и их удельного веса в общем объеме внешнеэкономических связей. Также рекомендуется рассчитывать темп изменения удельного веса международных регионов, с тем, чтобы не только проследить существующее положение вещей, но и выявить тенденции изменения географии внешнеэкономических связей региона. При этом все региональные объединения могут быть поделены на несколько групп критериями, выделения которых, являются их доля в объеме внешнеэкономических связей региона и темпы ее изменения. Доля международного региона в общем объеме внешнеэкономических связей может, как известно, быть признана высокой если её значение превышает 25 %; средней при значении от 10 до 25 %; низкой при значении менее 10 %. Абсолютная ориентированность внешнеэкономических связей региона позволяет судить о значимости того или иного международного региона в процессе осуществления внешнеэкономической деятельности предприятиями региона.

Показатель относительной ориентированности внешнеэкономических связей региона, как известно, дает возможность сравнить географическую структуру внешнеэкономических связей региона и страны в целом. Рассчитывается сопоставлением удельного веса, оцениваемого показателя какого-либо вида внешнеэкономических связей (региональный внешне-торговый оборот, объем прямых иностранных инвестиций, валовая миграция и т.д.) региона, с конкретным международным регионом в общем объеме внешнеэкономических связей региона, с удельным весом аналогичного оцениваемого показателя государства с этим же международным регионом в общем объеме внешнеэкономических связей страны. Относительная ориентированность внешнеэкономических связей региона на определенный международный регион повышается, если удельный вес этой группы стран в региональной географической структуре растет быстрее, чем соответствующий показатель в географической структуре внешнеэкономических связей страны. Это значит, что контакты внутригосударственного региона с международным регионом интенсифицируются по сравнению с отношениями на уровне «страна — международный регион», которые, в свою очередь, могут расти более медленными темпами, находиться в стадии стагнации или переживать спад. Возможна также и другая ситуация, при ко-

торой относительная ориентированность внешнеэкономических связей региона повышается. Это имеет место, если спад активности взаимоотношений с какой-либо группой стран на уровне исследуемого региона происходит медленнее, чем по стране в целом.

Интегральный показатель относительной ориентированности внешнеэкономических связей региона, как известно, в отличие от показателей абсолютной и относительной ориентированности, представляющих информацию только по одному виду внешнеэкономических связей региона, дает обобщающую оценку по нескольким видам внешнеэкономических связей региона.

Эта совокупность показателей может быть дополнена традиционными показателями, измеряющими внешнеэкономическое взаимодействие региона. К ним следует отнести известные показатели объема внешней торговли (в том числе по группам стран): суммарный региональный экспорт, суммарный региональный импорт, региональный внешний товарооборот, сальдо внешнеторгового баланса; и коэффициенты: покрытия импорта экспортом, открытости экономики региона (отношение объема экспорта к величине регионального внутреннего продукта), импортной зависимости экономики региона (отношение объема импорта к величине регионального внутреннего продукта). Важное значение имеет такой показатель, как объем накопленных иностранных инвестиций, характеризующий поток иностранных инвестиций в экономику региона за ряд лет, включающий прямые инвестиции, инвестиции в ценные бумаги, торговые и инвестиционные кредиты и банковские вклады. Все показатели рассматриваются в динамике и отклонение конкретных значений показателей от ориентиров, определенных в стратегических планах развития региона является настораживающим событием, требует более пристального рассмотрения и принятия антикризисных решений.

Целесообразность формирования механизма антикризисного управления внешнеэкономической деятельностью региона и влияние уровня организации государственного управления на инвестиционную привлекательность региона можно проиллюстрировать на примере внешнеэкономического комплекса Приморского края.

Исследования ученых Института экономики РАН по пяти группам факторов: геополитическое положение, производственный потенциал, уровень развития экономической инфраструктуры, особенности режима инвестирования, внешнеэкономические факторы; показали, что Приморский край имеет особенное геополитическое положение и наличие уникальных природных ресурсов и, вместе с тем, средний уровень инвестиционной активности. Его доля в инвестиционном процессе субъектов Дальнего Востока составляет всего 9% (для примера, доля Хабаровского края – 17 %) [1.8]. Это обусловлено узкой «специализаци-

ей» региона. Сфера интересов в Приморском крае вертикально интегрированных компаний с центром в Москве (а они составляют, по оценке экспертов, 80 % всех предприятий) – разработка минерально-сырьевых ресурсов региона. И продажа их за рубеж. Активные действия бизнеса, руководствуясь общим законом максимизации прибыли, превратили Дальний Восток в суперсырьевой придаток стран АТР (рис. 1.7).

И бизнес, реализуя свои интересы, активно скупает акций добывающих предприятий, создаёт совместные предприятия по добыче полезных ископаемых, крупнейшие экспортеры строят специализированные порты для вывоза ресурсов (нефти, угля, леса) и т.д. В тоже время интересы государства – сохранить и преумножить ресурсы и реализовать оборонную и транзитную функции, в корне противоположны интересам бизнеса (за исключением транзитной составляющей). В этом, на наш взгляд, основной парадокс развития Приморья (и Дальнего Востока), порождающий кризис и основан он именно на внешнеэкономических факторах. Кроме того, интересы бизнеса в основном – краткосрочные, интересы же государства – долгосрочные.



Рис. 1.7. Параметры Дальнего Востока в сравнении с остальными регионами России²

Кроме этого государственному менеджменту не удастся активизировать свою позицию на Дальнем Востоке России. Программы развития Дальнего Востока, как известно, выполняются лишь частично. В разрабатываемой Правительством РФ стратегии развития Дальнего Востока до 2025 г., доля региона в общероссийском ВРП останется на уровне

² Составлено по [1.8].

нынешних 4,5 %, а его прирост 6 % в год – меньше общероссийского. Среди регионов, где государство собирается создавать венчурные фонды для финансирования инновационных технологий, нет ни одного дальневосточного. В прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации до 2015 г., подготовленном центром внешнеэкономических исследований Института международных экономических и политических исследований РАН, регионы Дальнего Востока отнесены к моноотраслевым (с низкими или средними темпами экономического развития) и стагнирующим (с наиболее низкими темпами экономического развития) [1.22]. Что не способствует усилению инвестиционной привлекательности региона.

Политику российского правительства, при решении стратегических задач развития Дальневосточных регионов, в целом, и Приморского края, в частности, далеко не всегда можно охарактеризовать, как последовательную в тактическом плане. Особенно ярко это проявляется в лесопромышленном комплексе.

Приморский край обладает значительными запасами лесных ресурсов, которые в последние годы хищнически вырубаются в угоду экономическим интересам отечественного бизнеса и иностранных потребителей. Наряду с древесиной хвойных и мягколиственных пород, особым спросом пользуются твердолиственные породы – дуб и ясень, которые в Приморье имеют уже тенденцию к уничтожению. Новая система лесоохраны в регионах еще не развита и не может активно воспрепятствовать кризисному процессу в этой сфере. Регулированию этого процесса и активизации инвестиционной деятельности по обновлению основных производственных фондов приморской лесной промышленности, как известно, способствовало решение правительства России приступить к поэтапному снижению объемов экспорта необработанной древесины и увеличению объемов вывоза переработанной древесины. Были использованы экономические (рыночные) методы регулирования инвестиционной деятельности, а именно методы государственного регулирования на основе механизма таможенной пошлины:

- запрет либо ограничение экспорта необработанной древесины, что приведет к переориентации на экспорт обработанных лесоматериалов либо отказу от экспортной деятельности;

- стимулирование экспорта лесоматериалов, прошедших хотя бы минимальную обработку и переработку;

- стимулирование импорта технологического оборудования, инструмента и инвентаря, необходимых для организации переработки древесины внутри региона.

Успешная реализация этих мер будет способствовать росту реальных инвестиций в перерабатывающие отрасли, переориентацию производства на более глубокую переработку сырья с сохранением рабочих

мест и, в конечном итоге, уходу с сырьевой направленности экспорта, что позволит региональной экономике развиваться более стабильно.

Одной из функций таможенной пошлины является стимулирование импорта, в частности стимулирование ввоза технологического оборудования, необходимого для серьезного обновления и модернизации существующих основных фондов в лесопромышленном комплексе. Снижение ставок таможенных пошлин или их отмена приводит к снижению издержек инвестора, росту доходности инвестиций в виде капитальных вложений, и, в конечном итоге, к стимулирует рост инвестиций.

С целью ограничения экспорта необработанной древесины Правительством РФ было принято решение о поэтапном повышении экспортных пошлин на круглый лес: 1 июля 2007 г. – первый этап, с 1 апреля 2008 г. – второй этап, с 1 января 2009 г. – третий этап [1.26]. С 2009 г. вывозные пошлины на лесную продукцию должны были стать по сути запретительными. Были получены следующие результаты [1.28]. Первый этап повышения пошлин не способствовал снижению экспорта, напротив: объем экспорта лесоматериалов вырос в 3 квартале 2007 г. на 75 % по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года, а в 4 квартале - на 66 %. В преддверии запретительных пошлин экспортеры еще более активизировались.

Импорт технологического оборудования в этот период (для минимальной обработки и производства изделий из древесины) при общей либерализации импорта оборудования для переработки древесины поставки оборудования находились практически на одном уровне, в 1 квартале 2007 г. резко упали, а во 2 квартале резко выросли, затем вернулись на прежний уровень. Несмотря на скачки импорта, в 4 квартале 2007 г. объемы выросли в 2,2 раза по сравнению с базовым 1 кварталом 2006 г. Подтверждает действенность примененных мер и статистика экспорта обработанных лесоматериалов. В 3 квартале произошел рост экспорта на 32 % по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. В 4 квартале произошло некоторое снижение, но, по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года, рост составил 27 %. Рост экспорта обработанных лесоматериалов стал следствием обнуления ставок вывозных пошлин.

Но 12 ноября 2008 г. Правительство РФ, ссылаясь на кризисные явления в мировой экономике, отсрочило очередное повышение экспортных пошлин (с 01.01.2009) на круглый лес на 9-12 месяцев. Бизнес оказался в сложной, кризисной ситуации: рынки сбыта необработанной древесины утрачены; потребители российской продукции переориентировались на других продавцов (Канаду, Новую Зеландию, Америку, Фиджи и т.п.); значительные средства инвестированы в развитие основных фондов по переработке древесины без отдачи в настоящее время; реализация готовой продукции после переработки на внутреннем рынке

не значительная. Что безусловно отразилось на, и без того непростой, ситуации в экономике края.

Не стабильность и не последовательность в экономической политике усиливает риски предпринимательской деятельности, что снижает инвестиционную привлекательность региона. Отсутствие эффективного механизма антикризисного управления на региональном уровне не позволило адекватно подготовиться к кризисной ситуации и использовать его для смягчения последствий с позиций уравнивания интересов государства, региона и бизнеса.

В рамках единой государственной политики для каждого региона необходимо выстраивать собственную модель социально-экономического развития и управления с учетом конкретных условий, предпосылок, приоритетов и интересов.

Анализ антикризисного управления, как объективной основы роста инвестиционной привлекательности региона, позволил сделать следующие выводы: 1) имеет место отставание в разработке теоретико-методических основ оценки состояния экономики региона в целом и отдельных видов деятельности с точки зрения её ориентации на распознавание кризисов; 2) такое положение дел не способствует росту инвестиционной привлекательности регионов.

Таким образом, анализ теоретико-методических основ комплексной оценки инвестиционной привлекательности региона позволил сделать следующие выводы:

1) прогнозирование инвестиционной привлекательности территории на перспективу с учетом устойчивости или изменчивости критериев, его формирующих, на сегодняшний день теоретически слабо разработано;

2) отсутствует общепринятая методология оценки инвестиционной привлекательности организации, что позволяет предложить к практическому использованию комплексную оценку, учитывающую не только инвестиционную привлекательность самой организации, но и отрасли;

3) кластерный подход позволяет формировать комплексную оценку инвестиционной привлекательности территории, а так же использовать его в качестве инструмента обеспечения реализации стратегии стимулирования развития территории.

2. ОЦЕНКА РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ И МЕТОДИКА ТИПОЛОГИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

2.1. Особенности современного развития территории

В сложившихся условиях структурной перестройки имеется ряд острых нерешенных проблем, имеющих системный характер. Во-первых, это углубляющиеся диспропорции территориального развития, обусловленные существенными различиями в обеспеченности ресурсами, инфраструктурной не обустроенностью, нарушением социально-экономических связей, разрывом в уровне развития территорий. Во-вторых, это низкое качество муниципального управления, результатом которого является нерациональное использование природно-ресурсного потенциала, конфликт интересов власти, бизнеса и населения, несоответствие выполняемых функций и распределяемых полномочий, неэффективное применение рыночных инструментов управления территорией. В-третьих, это отсутствие ясных ориентиров реформы местного самоуправления, неадекватная оценка социально-экономических процессов, противоречия в подходах к формированию нового территориального устройства, недостаток опыта территориальной трансформации в новых условиях.

На современном этапе развития территорий данные проблемы становятся особенно актуальными, поскольку препятствуют сбалансированному экономическому росту и развитию территорий. Методики оценки развития территорий сегодня также подвержены изменению и требуют детального анализа. С научной точки зрения, проблема неравномерного развития территорий связана с тем, что при расширении городов происходит разобшение производственно-функциональных звеньев, увеличивается техногенное воздействие на природу, растет транспортная нагрузка и повышается плотность промышленной и жилой застройки, формируется сложная к адаптации и неблагоприятная для жизни среда. В то же время концентрация факторов в городской среде создает выгодные условия для ускоренного экономического роста. В подтверждении этого Б. Хорев и Р. Мусиевский отмечают, что ряд процессов в развитии городов вступают в противоречие с интересами сбалансированного роста и становятся тормозом на пути оптимального функционирования [2.58].

Другой исследователь, Н.Б. Барабаш [2.15], отмечает, что, с одной стороны, дифференцированная в территориальном отношении среда создает благоприятные условия для разнообразной деятельности в пределах города, с другой стороны, создает ограничения для этой деятель-

ности. На основании анализа проблем рациональной организации городского пространства можно сделать вывод о том, что существенная часть противоречий в развитии городов заключается в различиях между городами, размещенными в пространстве и структурно-функциональной организацией каждого города. Поэтому для решения проблем неравномерного развития городских территорий необходим комплексный подход.

В современных российских условиях в результате экономической трансформации сложился особый тип городов, занимающих ключевые позиции в отраслевой и территориальной структуре, обладающих своеобразной функциональной специализацией. Среди городов, обладающих данными признаками, Ю.А. Перелыгин выделяет [2.50]:

- первенствующие города своих регионов, занимающие вершины городской иерархии. Это, прежде всего, большие города динамичные в развитии и функционировании;
- многофункциональные города, представляющие собой концентрацию деятельности очень широкого спектра;
- города, сочетающие роль региональной столицы, активно взаимодействующей с подшефной территорией, и отраслевого лидера в тех или иных сферах народного хозяйства;
- города, обладающие развитым третичным сектором экономики и блоком культуры, науки, высшего образования, что в совокупности с прогрессивными отраслями промышленности формируют активную творческую среду города;
- города, занимающие место главных узлов в опорном каркасе расселения, интегрирующих и организующих хозяйственную и культурную деятельность территориально связанных районов.

Таким образом, в особых социально-экономических условиях на базе городов данного типа формируются новые центры экономического роста, которые определяют стратегическое значение территории.

Ряд исследователей отмечает, что наряду с общей кризисной социально-экономической ситуацией почти во всех городах и регионах страны можно выявить региональную дифференциацию отдельных центров с определенными экономическими выгодами либо недостатками [2.19]. Как показал анализ, это объективное положение, обусловленное функциональной специализацией городов в системе хозяйствования и комплексом факторов экономико-географического и транспортного характера. Например, В. Безденежных подтверждает, что развитие транспорта в данном вопросе играет существенную роль, поскольку определяет сферу влияния районообразующих центров [2.16].

В результате изучения специфики развития городов, как известно, выделены две группы. В первую группу входят благополучные терри-

тории, являющиеся фактически центрами экономического роста, куда входят:

- многопрофильные города с развитой рыночной инфраструктурой;
- города, обладающие выгодным экономико-географическим положением и развитой транспортной инфраструктурой (транспортные узлы, портовые города);
- города с доминированием одной или нескольких сильных в конъюнктурном отношении предприятий;
- города с благоприятным предпринимательским климатом и взвешенной стратегией маркетинга на муниципальном уровне.

Во вторую группу входят города с низким потенциалом, которые отличает высокая безработица, спад промышленного производства, обострение финансовой ситуации на муниципальном уровне, сокращение социальных гарантий при обострении общей социально-экономической ситуации и одновременно усиление оттока населения. Это в особенности касается городов с неблагоприятным экономико-географическим положением, моноструктурной экономикой, в которой доминирующее положение занимает слабая отрасль промышленности, а также города, социально-экономическое положение которых, как и ранее, определяется предприятиями оборонных отраслей [2.42].

В особо неблагоприятной ситуации находятся малые и средние города, хотя они играют существенную роль в территориальном развитии, поскольку формируют низовую сеть и осуществляют взаимосвязь сельской местности с большими городами. Возможность их развития определяет степень роста крупных городов и способность преодоления территориальных разрывов, поэтому системная трансформация в данной сфере крайне необходима [2.22].

Современной особенностью является то, что с вхождением России в рыночные отношения произошла трансформация экономических связей, как между предприятиями, так и на региональном и муниципальном уровнях. Современные теоретические подходы к оценке территориального устройства отличает более глубокое освещение социально-демографических и финансово-экономических аспектов, направленность на решение внутренних проблем пространственной организации с учетом новых задач и новых инструментов регионального развития.

Понятие территориальной организации в широком смысле охватывает вопросы территориальных различий, расселения, размещения производительных сил, разделения труда, а также проблемы региональной социально-экономической политики. В более узком смысле оно включает административно-территориальное устройство, территориальную организацию хозяйства и населения, проблемы их совершенствования с учетом местных особенностей, государственных, региональных, краевых, муниципальных

интересов. Вместе с тем анализ литературы показал, что большинство авторов, несмотря на имеющиеся различия в широте понимания, используют данные понятия как тождественные.

Изучение проблем и закономерностей развития городов как советскими, так и зарубежными исследователями представляет полезный опыт, однако в современных российских условиях возникает необходимость адаптации существующих подходов и разработки новых механизмов территориального устройства. Особенно остро эта необходимость проявляется при реформировании муниципальных образований и создании городских округов в связи с реализацией закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

Согласно российскому законодательству, *территориальное устройство* страны имеет многоуровневую структуру и в соответствии с административной подчиненностью разделяется на федеральный, региональный и муниципальный уровень. К федеральному уровню относятся объекты территориального устройства федерального значения: республики, края, области, города федерального значения, автономные области, автономные округа, входящие в состав Российской Федерации. К региональному уровню относятся автономные округа, входящие в состав края или области, районы республики, края, области, автономной области, автономного округа, входящего в состав Российской Федерации, внутригородские районы и округа города федерального значения. К муниципальному уровню относятся городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа республиканского, краевого и областного подчинения, города районного подчинения, поселки городского типа районного подчинения и внутригородские районы, сельсоветы.

Еще более запутанным является вопрос территориального устройства в связи с реализацией реформы местного самоуправления на низовом уровне. М.К. Шишков утверждает, что “Конституция не дает однозначного ответа на вопрос, где заканчивается уровень государственной власти и начинается уровень местного самоуправления. В результате произошло смешение понятий “административно-территориальное устройство” как государственная система территориальной организации общества, устанавливаемая сверху, и “местное самоуправление” как самоорганизация жителей для решения вопросов местного значения” [2.60]. По нашему мнению, здесь имеется противоречие, заключающееся в том, что при таком подходе территориальные границы не всегда совпадают со сферой деятельности органов местного самоуправления, поскольку на территории может осуществляться ряд федеральных и региональных полномочий, находящихся вне компетенции местных властей, а также находятся различные объекты в государственной собственности.

Территориальное устройство муниципальных образований – это совокупность муниципальных образований и населенных пунктов, взаимно

расположенных в пространстве, образующих в рамках субъекта федерации единую социально-экономическую, территориальную систему. К вопросам территориального устройства на муниципальном уровне относятся образование, преобразование, объединение, присоединение, разделение, выделение, упразднение муниципальных образований, затрагивающие изменение формы территориальной организации в рамках субъекта Российской Федерации. Порядок решения вопросов территориального устройства муниципалитетов регулируется субъектом федерации в целях осуществления государственного управления и местного самоуправления. Сложившееся территориальное устройство большинства городов не отвечает требованиям оптимальной функциональности, что объясняется, в частности, ограниченными финансовыми возможностями территорий, процессами трансформации российской экономики в целом. В такой ситуации оценка территорий нуждается в существенной корректировке[2.50].

Таким образом, при совершенствовании территориального устройства на муниципальном уровне требуется более глубокое изучение процессов и закономерностей развития в муниципальных образованиях. Следует также учитывать разнородность и внутреннюю структуру муниципального уровня, которая в некоторых регионах уже создана, а в некоторых еще предстоит её сформировать.

Согласно принятому в 2003 г. Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” 131-ФЗ – “муниципальное образование – это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения” [2.2]. Следовательно, муниципальное пространство имеет комплексную архитектуру, которая в свою очередь и формирует так называемый низовой каркас территориального устройства. Анализ научных работ в этой области показал, что именно этот аспект в настоящее время является наименее изученным и разработанным.

Реформа местного самоуправления в России внесла кардинальные перемены в процессы регионального, муниципального и городского развития и затронула все сферы жизнедеятельности на территориях. Вопросы муниципальной реформы нашли отражение во многих работах отечественных авторов. Многие ученые сходятся во мнении о необходимости проведения муниципальной реформы, в то же время позиции исследователей неоднозначны в отношении результатов её проведения. Критике подвергаются механизмы реализации реформы, подходы к управлению муниципальными образованиями, сложность задач в условиях низкой ресурсной обеспеченности муниципалитетов.

Определенную сложность вызывает тот факт, что в России в настоящее время проводится несколько реформ, в том числе бюджетная, военная, образования, местного самоуправления и другие реформы. В этой связи отмечается острый дефицит ресурсов для полноценного формирования

социально-экономической среды на территориях. В то же время серьезной проблемой для развития муниципалитетов является несовершенство многих экономических механизмов, в частности, это налоговый механизм, механизм перераспределения собственности и другие.

Следует также отметить условия, в которых проводится реформа – это сильное расслоение и нестабильность общества. В результате разрушения производственных связей, существовавших ранее, многие города оказались в неблагоприятной социально-экономической ситуации. В этих условиях обострились проблемы бедности и социального расслоения общества, в этих условиях проводится и реформа местного самоуправления [2.10].

Изменения в законодательстве в связи с реформой привели к появлению новой *формы территориальной организации*, которая в соответствии с 131-ФЗ от 06.10.2003 была определена следующим образом 131-ФЗ [2.54]:

- установлен исчерпывающий перечень территорий муниципальных образований в виде городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов и внутригородских территорий городов федерального значения;

- территория субъекта Российской Федерации, за исключением территорий с низкой плотностью населения, разграничивается между поселениями;

- территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов.

На основании анализа результатов реформы местного самоуправления и её влияния на развитие городов нами сделан вывод о том, что основные проблемы проводимой реформы заключаются в следующем:

- 1) современная территориальная организация не в полной мере базируется на объективных критериях, оставляя вне зоны внимания инфраструктурную готовность и экономическую обеспеченность муниципальных образований;

- 2) институциональное изменение аспектов местного самоуправления повлекло за собой увеличение объема и усложнение содержания решаемых задач на местном уровне в связи с изменением правовых, территориальных, организационных и финансово-экономических основ муниципалитетов;

- 3) реформирование местного самоуправления происходит в условиях несовершенной информационной базы, неопределенности экономических параметров установления границ муниципальных образований.

Таким образом, дальнейшее проведение реформы требует более глубокого изучения и учета региональных и местных различий, которые являются первопричиной неравномерного территориального развития.

Вместе с тем особо следует выделить изменение конфигурации экономического пространства, в котором за последние семнадцать лет появи-

лись новые рынки, в том числе земельный, роль которого в решении вопросов территориального устройства постепенно возрастает [2.22].

Для решения вопроса об изменении территориального устройства муниципального образования согласно законодательному порядку требуется финансово-экономическое обоснование, социально-демографическая оценка результатов изменений, учет фактора транспортной доступности. Таким образом, можно выделить следующие факторы, влияющие на оценку территориального развития муниципальных образований:

- финансово-экономическая обеспеченность;
- уровень развития социальной инфраструктуры;
- земельно-ресурсная обеспеченность;
- транспортная доступность.

Необходимо также отметить, что анализ данных факторов следует проводить комплексно, в сравнении по муниципальным образованиям. На практике сложившаяся система территориального устройства часто не учитывает изменений и того, что муниципальные образования существенно различаются по размерам занимаемой территории, численности проживающего в них населения и объемам производимой продукции.

Существенные различия в объемах производства муниципальных образований обуславливают и их дифференциацию по уровню доходов консолидированного бюджета, в объемах расходов на социально-культурные мероприятия, по уровню жизни проживающего в них населения. В то же время в современных условиях лишь отдельные муниципальные образования функционируют достаточно устойчиво и имеют необходимый объем ресурсов для поддержания самодостаточного уровня развития.

Особенностью территориального развития современных городов является усиление экономической трансформации в условиях адаптации к рыночной системе и как следствие этого появление различных типов социально-экономической ситуации и условий функционирования и развития.

Эффективность территориального развития органически связана с территориальными границами, административно-территориальным делением [2.57]. Данный подход опирается на тезис К. Маркса о взаимообусловленности уровня производительных сил и пространства. В тезисе утверждается, что для эффективного развития производительных сил необходима определенная организация пространства. В условиях перестройки экономики проблему построения оптимальной территориальной структуры в своих работах рассматривали Л.И. Абалкин, Б.М. Штульберг, Н.Ф. Голиков и В.В. Булгаков, а также другие известные ученые [2.7, 2.23, 2.40]. Все они отмечают большое значение территориального устройства для эффективного функционирования экономики в свете новых изменений.

Наиболее актуальной и важной проблемой является *оценка территориального развития*. В этом отношении ряд исследователей опирается на комплексные показатели, как например исследование Т.Г. Нефе-

довой и А.И. Трейвиша [2.36], в котором состояние развития российских городов оценивается на основании анализа совокупности социальных, демографических, экономических, экологических и прочих факторов. Подобный подход представлен в методике Е. Скатерщиковой и В. Цветковым [2.47], примененной в исследовании социально-экономического благополучия российских городов. В других работах функциональная структура городов выделяется на основании узкого набора факторов, как, например, типология городов и районов В.Л. Бабурина, В.Н. Горлова, В.Е. Шувалова, которая построена на одном показателе – доле занятого населения. Результаты данных работ представляют серьезный научный интерес, поскольку ориентированы на решение актуальных проблем [2.13].

В настоящее время довольно сложным является решение вопросов территориального устройства на муниципальном уровне. В первую очередь это связано с тем, что в науке сложилось *разное понимание территориального устройства*. Это касается, как количественного отношения уровней и их масштаба, так и места муниципального пространства в каждом из них. Анализируя типологические характеристики городов Европы и Востока, З.Н. Галич отмечает многообразие путей градообразования, специфику функций и неоднородность городских поселений. В соответствии с предложенными в его работе критериями выделяется три типа городов: традиционный тип, развитие которого обусловлено исторически и отличается инерцией преемственности; переходно-промежуточный тип, для которого характерен быстрый рост торгово-промышленной деятельности, экономических и социальных структур, в городах данного типа широко представлен третичный сектор; и современный тип, который сформировался в результате “колониально-капиталистического синтеза” и отличается высокой степенью диверсификации отраслей экономики и важной социально-политической функцией в региональном и мировом масштабе [2.21]. Предложенный подход учитывает историческую преемственность и во многом позволяет группировать схожие типы развития городов, но вместе с тем, количественные показатели типологических признаков, представленных здесь, весьма размыты.

Возможность применения зарубежного опыта при проектировании и строительстве новых территориальных систем в России глубоко изучалась на протяжении последних лет проведения реформ. Актуальность зарубежных разработок в настоящее время обусловлена тем, что в советский период западные принципы скорее противопоставлялись имеющейся системе и выступали в оппозиционной роли, тогда как современные механизмы нуждаются именно в рыночных подходах. Классическая модель функциональной типологии Фишера-Кларка относит город к абстрактному типу культурного, административного, рекреацион-

ного центра и т.п. В основе типологии лежит разделение экономики на три сектора, исходя из чего определяется территориальная специализация (А. Фишер, 1934). В подходе Кларка, который уточнил данную теорию, более детально представлен третичный сектор экономики (К. Кларк, 1940). Данная типология получила достаточно широкое распространение в довоенный период, однако в силу своего упрощенного характера не может рассматриваться как действенный механизм в современных экономических условиях.

Большое влияние на развитие методических подходов к типологии городов оказала урбанизация. *Тенденция урбанизации* усилилась в период становления индустриального общества, когда необходимость создания промышленных центров стала определяющей в территориальном развитии и планировании. В этом отношении большое внимание процессам урбанизации в городской среде уделено в работах И.М. Маергойза, Б.С. Хорева, Г.М. Лаппо и других [2.16, 2.21, 2.32, 2.56]. Так, И.М. Маергойз определяет урбанизацию как сложный и многоплановый процесс, который является результатом развития производительных сил и производственных отношений общества [2.32]. Вместе с тем, основными проявлениями процесса урбанизации является увеличение числа городов и их размеров, усиление роли больших городов, формирование городских агломераций. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что урбанизации присущи следующие характерные особенности:

- расширение городской территории;
- увеличение доли городского населения;
- формирование сложных городских систем.

В мировой практике ряд ученых рассматривали развитие городских территорий и расширение границ как эволюционный процесс роста, другие исследователи рассматривали урбанизацию, как инструмент формирования центров экономического роста и повышения занятости населения. Данные исследования основаны на изучении причин урбанизации в американских городах и связаны с формированием городских агломераций. Вместе с тем, города как особая социально-территориальная форма организации обладают устойчивыми типологическими признаками, которые мало менялись в процессе эволюции. В 1845 г. Ф. Энгельс при исследовании первых современных городов определил в качестве таких признаков: во-первых, использование сил природы, во-вторых, применение машин и вытеснение ручного труда, в-третьих, высокую степень разделения труда [2.61]. Опыт исследования работ по типологическому анализу городов в современной науке показал, что многие из характеристик, выделенные еще в ранних исследованиях в данной области, так же остаются актуальными [2.49].

Среди научных исследований в области комплексной типологии выделяются работы Бен-Чен Лью, Р. Боера и Д. Саважо, Д. Томаса, ко-

которые анализируют экономические характеристики американских городов. Типологию американских городов по функциональной структуре предложил один из основателей исследований в данной области Г. Александерсон. Подход Р. Боера и Д. Саважо основан на суммировании рангов городов по группам сходных индикаторов. Методика Д. Томаса заключается в ранжировании простой суммы баллов для каждого классификационного признака. В комплексной типологии Б. Лью все факторы группируются в экономическую, политическую, экологическую, социальную группы. В результате этого с помощью методов статистического анализа формируется итоговая оценка. Данные типологии исследуют качество жизни в городах и имеют комплексный характер.

Типология сельских населенных пунктов и процессы формирования населенных пунктов в сельских местностях подробно представлены в работе П. Белуски и Т. Шикоша. В данном исследовании использовано 27 показателей, часть из которых является сводными, типы поселений и их подтипы выделяются посредством кластерного анализа [2.52].

Одним из наименее освещенных вопросов в современной литературе является разделение городов по типам в историческом аспекте. В ходе исторического развития меняются, как типы городских поселений, так и распределение городов по типам. Однако, по мнению В.В. Воробьева, если вводить в типологию элементы генезиса городов, то на первый план следует выдвигать не время основания городов и не состояние экономики, а характер развития, под которым, в первую очередь, подразумевается изменение отраслевой и функциональной структуры. В этом отношении автор выделяет 8 функциональных групп городов в новом и старом формате образования [2.20]. В качестве недостатка такого подхода можно отметить отсутствие четких критериев выделения типов городов, что требует дополнительных уточнений.

Что касается подходов к формированию нового территориального устройства, то в условиях перехода российской экономики к рыночным отношениям среди них возник ряд противоречий. С одной стороны, появилась необходимость в децентрализации властных полномочий и передаче большей самостоятельности в регионы и на места, с другой стороны, возникла потребность в укреплении вертикали власти. В качестве новых укрупненных образований выступили федеральные округа, появление которых, по словам В. Савельева, “свидетельствует не только об объективной потребности в них, но и необходимости совершенствования административно-территориального устройства” [2.46]. Реформирование государственного устройства в целом отразилось на всех сферах жизнедеятельности. В современной структуре территориального устройства в Российской Федерации появились новые уровни.

Современные механизмы формирования и оценки территориального устройства нуждаются в рыночных подходах. Гранберг считает, что

современная Россия имеет много общих региональных проблем не только с развитыми, но и с развивающимися странами, которые уже достигли довольно высоких масштабов экономики и сохраняют динамизм социально-экономических преобразований. Однако региональное многообразие исключает для России возможность перенесения опыта какой-либо одной страны или использования какой-либо одной из апробированных в мировой практике моделей переходной экономики. В процессе реформирования Россия должна создавать новый синтез отечественного и мирового опыта [2.43]. Подобную позицию занимает К. Павлов, который говорит, что местное самоуправление требует развитых рыночных механизмов, тогда как Россия находится в начале пути, и ей еще требуется преодолеть сложный трансформационный период [2.39]:

Отечественными и зарубежными исследователями в значительной мере уделяется внимание теоретическим проблемам многоуровневой организации территориального устройства. В то же время не решенным остается вопрос оптимального количественного соотношения уровней и критериев пространственной организации территориальной структуры. Данная проблема особенно актуальна для муниципальных образований.

Анализ работ по тематике исследования показал, что большинство затрагиваемых проблем, связанных с вопросами территориального устройства в рамках существующих условий, несмотря на различные подходы к их решению, имеет схожую специфику. Концептуальное различие заключается в том, что ряд исследователей придерживается позиции устойчивого развития, часть является сторонниками стратегического развития, другие следуют классическому подходу.

Резюмируя, можно выделить следующие группы проблем, которые препятствуют эффективному развитию территории. В первую очередь это проблема оптимального территориального устройства и эффективности использования ресурсов территорий, во-вторых, это проблема качества управления территорией, и, в-третьих, это проблема оценки территориального устройства и формирования адекватных программ территориального развития. Данные проблемы препятствуют сбалансированному территориальному развитию и экономическому росту. Необходимо отметить, что особенно остро данные проблемы стоят на низовом уровне – в муниципальных образованиях.

Таким образом, существующие проблемы свидетельствуют о том, что на современном этапе развития территорий имеются объективные предпосылки к изменению территориального устройства муниципальных образований. Однако для обоснования эффективности данных изменений необходим более детальный, чем проводимый традиционно, анализ их существующего состояния и оценка результатов планируемых изменений,

что требует разработки современных комплексных методик оценки и типологизации муниципальных образований.

2.2. Методика типологизации и оценка муниципальных образований

Разработка типологии в данном исследовании обусловлена тем, что существующие подходы к типологизации мало адаптированы к муниципальному уровню, что во многом не позволяют давать дифференцированную оценку типов территорий и учитывать разнородные параметры при их оценке. В данных условиях поиск эффективных решений в вопросах изменения территориального устройства требует разработки комплексного подхода к типологизации муниципальных образований. При разработке типологии мы исходили из концепции, рассматривающей города, как совокупность подсистем, в качестве объектов связей которых выступают относительно самостоятельные сферы городского пространства, в частности экономическая, социальная и другие.

Методическим вопросам типологии большое внимание уделено в работах западных исследователей, однако специфика размещения городов, зависимости между размерами городов и выполняемых ими функциями, иерархии городов до сих пор остаются мало изученными.

Анализ наиболее распространенных методик расчета показателей для муниципальных образований позволил нам сформулировать требования к системе оценки территориального устройства. Это создало предпосылки решения одной из основных проблем, заключающуюся в том, что помимо соответствия принципам на практике для изменения территориального устройства необходимо понять структуру конкретной территории, выявить ключевые субъекты развития, определить их роль и функции, оценить связи и характер их взаимодействия. Преимуществом разработанной типологии является её дополняющее свойство, позволяющее интерпретировать полученные результаты в разрезе кластеров.

Предложенная типология позволяет выполнять комплексную оценку территории, что особенно важно при принятии ключевых решений, направленных на развитие муниципальных образований. Такую оценку целесообразно выполнять по трем базовым группам показателей: а) финансово-экономические, б) социально-демографические, в) земельной сферы. В результате нами сформирована *методика типологизации* муниципальных образований, основанная на системном анализе 34-х показателей, обобщенным по трем указанным группам. На основе разработанной методики *выделены и обоснованы* лидирующий, динамичный, адап-

тивный, инерционный *типы муниципальных образований*, определены типы городов Приморского края.

Системная оценка территориального устройства в нашем исследовании на первом этапе включает построение и анализ типов муниципальных образований. Данный этап является одним из ключевых, однако на первом этапе ему предшествует формирование сводной информационной таблицы и расчет ряда показателей.

Поскольку на данном этапе важной задачей является систематизация исходной информации, то при разработке методики оценки мы руководствовались следующими принципами.

1. *Принцип объективности* предполагает строгое соответствие логике и правилам выбора показателей и их расчета, проведение исследований на научно-методической и практической основе, формулирование выводов на основании изучения объективных закономерностей, которыми определяются процессы социально-экономического развития. В соответствии с данным принципом не допускается принятие достоверности выводов до завершения анализа всей собранной информации.

2. *Принцип системности* подразумевает, что территория представляет собой целостную систему, которая характеризуется определенным набором условий и ресурсов, функций и полномочий. В соответствии с данным принципом территория рассматривается как совокупность не только составляющих элементов, но и сложнейших связей между ними.

3. *Принцип ограниченности* означает выбор конечного числа параметров для выделения типов территорий и описания характеристик, соблюдение требования необходимости и достаточности, что, с одной стороны, предполагает всесторонность и полноту отражения показателей, а, с другой стороны, исключает их избыточность.

4. *Принцип информационной доступности* предопределяет возможность получения соразмерной информации, используемой при расчетах показателей для всех муниципальных образований, возможность доступа муниципальных и государственных служб к информационным ресурсам, необходимым при проведении анализа, возможность учета всего комплекса показателей для оценки территорий и получения конечных результатов.

5. *Принцип рациональности* предусматривает, что решаемые вопросы должны соответствовать поставленным задачам, быть ориентированными на достижение научных экономических результатов, в качестве основного критерия оценки должна выступать возможность более эффективного использования территории, методологические средства анализа должны иметь гибкость и возможность адаптации к реальным условиям.

Поскольку информационные базы далеко не совершенны или во многих муниципальных образованиях вообще отсутствуют, то в ходе

подготовки к исследованию была использована унифицированная система показателей для муниципальных образований и населенных пунктов, которая позволила обобщить основные и дополнительные параметры, необходимые для оценки потенциала территорий и анализа процессов, протекающих в них.

Существующие типологии во многом не учитывают территориальную дифференциацию, часто содержат несопоставимые параметры. Предложенная типология отличается тем, что каждому параметру дается дифференцированная оценка, также при её разработке используется метод шкалирования, что позволяет привести показатели к единой оценке и является существенным преимуществом данного подхода.

Согласно предлагаемой методике требуется провести расчет показателей по базовым группам, представленных финансово-экономической, социально-демографической и территориальной сферой. Следует отметить, что на данной стадии проводится обобщение в сводную таблицу показателей, представленных в таблице 2.1, которые по способу нахождения можно условно разделить на две группы:

- статистические показатели;
- расчетные показатели.

Совокупность представленных показателей рассчитывается и обобщается для каждого муниципального образования и представляет информационную основу для типологического и кластерного анализа.

Итак, методика типологизации муниципальных образований основана на системном анализе 34-х показателей, обобщенных в три группы: финансово-экономические (21 показатель); социально-демографические (5 показателей); территориальный (8 показателей) (табл. 2.1). Анализируемый массив данных построен таким образом, что включает только статичные параметры и не охватывает динамические ряды, однако в этом отношении учитываются темпы роста некоторых показателей. Достоинством предлагаемого подхода является также учет прямой и обратной зависимости роста значения параметров. Таким образом учитывается, как позитивный, так и негативный эффект влияния показателей. Для количественной оценки используется ряд показателей, часть из которых рассчитывается, другая часть вносится в сводную таблицу из статистических источников.

В сводной таблице 2.1, представлены предложенные нами, показатели, которые систематизированы по группам, что позволяет комплексно учитывать характеристики территорий в процессе анализа. При выборе номенклатуры показателей мы руководствовались критериями доступности исходных данных, возможностью количественной оценки, исключением дублирования, возможностью приведения оценок к единому основанию, целостностью, информативностью.

Таблица 2.1

Сводная таблица показателей развития муниципального образования

№ п/п	Название показателя	Обозначение	Единица измерения	Тип показателя	Эффект влияния
1	2	3	4	5	6
1	Выпуск продукции	V_{prod}	млн. руб.	C	+
2	Темпы роста выпуска продукции	V_{temp}	раз	P	+
3	Выпуск продукции на душу населения	V_N	тыс.руб./чел.	P	+
4	Выпуск продукции к площади территории	V_S	млн.руб./кв.км.	P	+
5	Доходы бюджета	D_{bud}	тыс. руб.	C	+
6	Темпы роста доходов бюджета	D_{temp}	раз	P	+
7	Налоговые доходы бюджета	D_{tax}	тыс. руб.	C	+
8	Неналоговые доходы бюджета	D_{ntax}	тыс. руб.	C	+
9	Безвозмездные перечисления от бюджетов других уровней	D_{subs}	тыс. руб.	C	-
10	Расходы бюджета	R_{bud}	тыс. руб.	C	-
11	Дефицит/ профицит бюджета	Δ_{RD}	тыс.руб.	P	-
12	Доля временных поступлений в доходах бюджета (дотации, субвенции, субсидии)	d_{DS}	%	P	-
13	Доходы бюджета на душу населения	D_N	руб./чел.	P	+
14	Доходы бюджета к площади территории	D_S	руб./кв.м.	P	+
15	Доля земельных платежей в доходах бюджета	d_{PD}	%	P	+
16	Среднемесячные денежные доходы на душу населения	Q_D	руб.	C	+
17	Среднемесячные потребительские расходы на покупку товаров и оплату услуг на человека	Q_R	руб.	C	-
18	Среднемесячная начисленная заработная плата работников организаций	Q_P	руб.	C	+
19	Число предприятий и организаций	Org	ед.	C	+
20	Удельный вес убыточных предприятий	d_{BO}	%	C	-
21	Коэффициент концентрации предприятий	K_{org}	предпр./кв.км.	P	+
22	Численность населения	N_{pop}	чел.	C	+
23	Городское население	N_g	чел.	C	+
24	Плотность населения	N_S	чел./кв.км.	P	+
25	Плотность населения на городских территориях	N_{Sg}	чел./кв.км.	P	+
26	Сальдо миграции	Δm	человек	C	-
27	Территория	S_{ter}	кв.км.	C	+
28	Земли поселений	S_g	кв.км.	C	+
29	Земли сельскохозяйственного назначения	S_v	кв.км.	C	+
30	Коэффициент урбанизации территории	K_{urb}	%	P	+
31	Земельные платежи	P_{land}	тыс.руб.	C	+

Окончание табл.2.1

1	2	3	4	5	6
32	Земельные поступления на душу населения	P_N	руб./чел.	P	+
33	Земельные поступления к площади территории	P_S	руб./кв.км.	P	+
34	Плотность автомобильных дорог с твердым покрытием на территории	A_S	км./на 100 кв. км. территории	C	+

Примечание. тип показателя: С - статистический, Р - расчетный;

эффект влияния роста показателя: + положительный, - отрицательный

В основе получения исходных показателей нами рассматривается статистическая отчетность муниципальных образований, органов статистики и ряда других государственных органов, однако порядок расчета некоторых параметров, используемых в методике, нуждается в уточнении.

Так, валовой выпуск продукции является исходным статистическим показателем, который измеряется в масштабах страны и регионов. На уровне муниципальных образований расчет валового муниципального продукта или ВМП не ведется, тогда как валовой региональный и внутренний продукт является базовым показателем в системе национальных счетов, характеризующим уровень экономического развития социально-экономической системы территории.

В нашем случае предлагается использовать в качестве такого показателя *выпуск продукции* (работ, услуг), который отражает величину произведенной в муниципальном образовании продукции за год по пяти базовым отраслям экономики муниципальных образований: промышленность, строительство, торговля, платные услуги, сельское хозяйство. В качестве практического примера данный показатель рассчитывается комитетом экономического развития Администрации Приморского края на основании данных Приморскстата по формул

е

$$V_{\text{prod}} = V_{\text{ind}} + V_{\text{bild}} + V_{\text{trade}} + V_{\text{serv}} + V_{\text{agr}}, \quad (2.1)$$

где V_{ind} – объем произведенной продукции в промышленности за год;
 V_{bild} – объем произведенных работ в строительстве за год;
 V_{trade} – объем товаров и услуг, произведенных в торговле за год;
 V_{serv} – объем оказанных платных услуг населению за год;
 V_{agr} – объем произведенной продукции сельского хозяйства за год.

Однако в теоретическом аспекте данный показатель должен учитывать всю совокупность конечных результатов производственной деятельности экономических субъектов на территории муниципальных

образований и не ограничиваться данными по пяти отраслям экономики.

В качестве индикаторов финансовой деятельности муниципальных образований в работе используется группа бюджетных показателей. Значение показателя *совокупных доходов бюджета* определяется по формуле

$$D_{\text{bud}} = D_{\text{tax}} + D_{\text{ntax}} + D_{\text{sub}} , \quad (2.2)$$

где D_{tax} – сумма налоговых доходов бюджета за год;

D_{ntax} – сумма неналоговых доходов бюджета за год;

D_{sub} – объем безвозмездных перечислений от бюджетов других уровней за год, включая дотации, субвенции и трансферты и другие безвозмездные поступления.

Для оценки эффективности управления бюджетными средствами территории используется показатель *дефицита/профицита бюджета*, который рассчитывается следующим образом

$$\Delta_{\text{RD}} = D_{\text{bud}} - R_{\text{bud}} , \quad (2.3)$$

где D_{bud} – доходы бюджета за год; R_{bud} – расходы бюджета за год.

Согласно сводной таблице данных предлагаемой методики можно выделить несколько типов расчетных показателей: показатели темпов роста, относительные показатели на душу населения и к площади территории, доли, коэффициенты, показатели плотности. Исходя из этого ниже предлагаются формулы и характеристики расчетных показателей по типам.

Темпы роста выпуска продукции характеризуют изменение процессов производства товаров и услуг в муниципальном образовании в отношении к базисному периоду. Экономический смысл показателя заключается в определении динамики развития территории. Расчет ведется по следующей формуле

$$V_{\text{temp}} = V_{\text{тек}} / V_{\text{баз}} , \quad (2.4)$$

где $V_{\text{тек}}$ – выпуск продукции муниципалитета текущего года;

$V_{\text{баз}}$ – выпуск продукции муниципалитета базисного года.

Темпы роста доходов бюджета отражают динамику совокупных бюджетных поступлений, что в большей степени говорит об эффективности использования налогового потенциала, а также общем изменении объема бюджетных ресурсов на обеспечение муниципальных полномочий

$$D_{\text{temp}} = D_{\text{тек}} / D_{\text{баз}} , \quad (2.5)$$

где $D_{\text{тек}}$ – доход бюджета муниципального образования текущего года;
 $D_{\text{баз}}$ – доход бюджета муниципального образования базисного года.

Особую категорию представляют относительные показатели в расчете на душу населения и к площади территории, поскольку дают оценку с точки зрения жителя, то есть потребительской ценности для населения того или иного ресурса, производственного, финансового, территориального. Это позволяет сопоставить различные факторы развития территории для сравнительной оценки исходя из социально-экономических потребностей и ресурсной емкости территории.

При таком подходе ценность территории определяется исходя из её значимости для потребителя как фактора проживания. Чем выше показатель, тем выше ценность соответствующей территории.

Выпуск продукции на душу населения находится по формуле

$$V_N = V_{\text{prod}} / N_{\text{pop}} \times 1000 , \quad (2.6)$$

где V_{prod} – выпуск продукции муниципального образования;
 N_{pop} – численность населения муниципального образования.

Выпуск продукции к площади территории рассчитывается как

$$V_S = V_{\text{prod}} / S_{\text{тер}} , \quad (2.7)$$

где V_{prod} – выпуск продукции муниципального образования;
 $S_{\text{тер}}$ – площадь территории муниципального образования.

Доходы бюджета на душу населения вычисляются следующим образом

$$D_N = D_{\text{bud}} / N_{\text{pop}} \times 1000 , \quad (2.8)$$

где D_{bud} – совокупные доходы бюджета муниципального образования;
 N_{pop} – численность населения муниципального образования.

Доходы бюджета к площади территории рассчитываются по формуле

$$D_S = D_{\text{bud}} / S_{\text{ter}} , \quad (2.9)$$

где D_{bud} – совокупные доходы бюджета муниципального образования;
 S_{ter} – площадь территории муниципального образования.

Земельные поступления на душу населения рассчитываются по формуле

$$P_N = P_{\text{land}} / N_{\text{pop}} \times 1000, \quad (2.10)$$

где P_{land} – поступления от использования земельных ресурсов;
 N_{pop} – численность населения муниципального образования.

Земельные поступления к площади территории находятся по формуле

$$P_S = P_{\text{land}} / S_{\text{ter}} , \quad (2.11)$$

где P_{land} – поступления от использования земельных ресурсов;
 S_{ter} – площадь территории муниципального образования.

Для временных поступлений в доходах бюджета рассчитывается для оценки меры зависимости муниципального образования от внешних источников финансирования, в то же время данный показатель отражает степень самодостаточности территории с точки зрения бюджетных доходов. Высокий уровень показателя имеет негативный оттенок и говорит о снижении бюджетной обеспеченности собственными ресурсами территории, и наоборот, низкая доля временных поступлений в доходах бюджета говорит о низкой зависимости территории от внешней финансовой поддержки. В качестве пороговой величины показателя предлагается использовать уровень в 50 %, который является экспертной оценкой автора, полученной в результате анализа финансово-экономической деятельности всех 34-х муниципальных образований, расположенных на территории Приморского края.

Расчет параметра производится по следующей формуле

$$d_{DS} = D_{\text{sub}} / D_{\text{bud}} \times 100, \% , \quad (2.12)$$

где D_{sub} – объем безвозмездных перечислений от бюджетов других уровней за год, включая дотации, субвенции и трансферты и другие безвозмездные поступления;

D_{bud} – совокупные доходы бюджета муниципального образования.

Доля земельных платежей в доходах бюджета является сопоставимым показателем, отражающим эффективность использования земельных ресурсов с точки зрения формирования доходной базы территории. Расчет данного показателя становится особенно актуальным в связи с передачей с 2006 г. на местный уровень полномочий по зачислению платежей земельного налога в бюджеты муниципальных образований, в то же время ограничением перечня местных налогов. В связи с этим земельный налог становится одним из основных местных источников денежных поступлений, однако отдача от использования земельных ресурсов остается по-прежнему небольшой. И рассчитывается по формуле

$$d_{PD} = P_{land} / D_{bud} \times 100, \% , \quad (2.1 \quad 3)$$

где P_{land} – поступления от использования земельных ресурсов;

D_{bud} – совокупные доходы бюджета муниципального образования.

Коэффициент концентрации предприятий на территории показывает число предприятий и организаций в расчете на 1 кв.км. Экономическая суть данного показателя заключается в том, что он характеризует качество муниципального образования с точки зрения условий для ведения бизнеса и косвенно отражает состояние инфраструктуры, финансового рынка, рынка рабочей силы, внутреннего рынка сбыта как основных условий для ведения бизнеса предприятиями и организациями на данной территории. Расчет данного показателя производится по следующей формуле

$$K_{org} = Org / S_{ter} , \quad (2.1 \quad 4)$$

где Org – число организаций и предприятий в муниципалитете;

S_{ter} – площадь территории муниципального образования.

В совокупности со статистическим показателем доли убыточных предприятий на территории муниципального образования данный показатель дает возможность получить более полную оценку предпринимательского климата на территории.

Коэффициент урбанизации территории показывает отношение площади городских земель к общей площади муниципального образования. Ввиду того, что ценность городских земель с точки зрения финансовой отдачи выше в сравнении с землями других категорий, а

также городские земли имеют большую рыночную стоимость, то обеспеченность муниципалитета землями городских территорий рассматривается в качестве ценного ресурса и перспективного источника доходов. Поэтому данный коэффициент позволяет оценить структуру территории по критерию большей доходности и определить уровень территориальной дифференциации, в том числе и по степени обеспеченности городскими землями. Расчет ведется по формул

$$K_{\text{urb}} = S_g / S_{\text{ter}} \times 100, \% , \quad (2.1 \text{ 5})$$

Где S_g – площадь городских земель муниципального образования;
 S_{ter} – площадь всей территории муниципального образования.

В то же время коэффициент урбанизации отражает промышленную, технологическую концентрацию, присущую городским территориям.

Плотность населения – показатель размещения населения, выражается в количестве человек, проживающих на площади 1 кв.км. Дает возможность оценить характер распределения населения в территориальном пространстве. Показатель рассчитывается по следующей формуле

$$N_s = N_{\text{pop}} / S_{\text{ter}} , \quad (2.1 \text{ 6})$$

где N_{pop} – численность населения в муниципальном образовании;
 S_{ter} – площадь всей территории муниципального образования.

Плотность населения на городских территориях схожий по природе с предыдущим показатель, с той разницей, что данный индикатор позволяет глубже оценить и выявить сферу локализации населения и сопоставить эффективность использования территории в разрезе функционального назначения с точки зрения численности проживающего населения. Расчет показателя ведется по следующей формуле

$$N_{Sg} = N_{\text{pop}} / S_g , \quad (2.1 \text{ 7})$$

Где N_{pop} – численность населения в муниципальном образовании;
 S_g – площадь земель поселений в муниципальном образовании.

В качестве показателя, дающего характеристику транспортной сети, используется *коэффициент плотности автомобильных дорог с твердым покрытием* к площади территории, который определяется по формуле

$$A_S = A_{Sg} / S_{ter} , \quad (2.18)$$

где A_{Sg} – площадь автодорог с твердым покрытием в муниципалитете;
 S_{ter} – площадь всей территории муниципального образования.

Таким образом, расчет представленных показателей позволяет сформировать сводную таблицу для проведения дальнейшего анализа.

При разработке типологии муниципальных образований применялся метод шкалирования, что дало возможность привести ряд показателей к единой оценке, так как многие характеристики территорий имеют несопоставимые величины измерения. В качестве информационной основы использовались показатели, полученные на предыдущих этапах исследования. Для проведения измерений расчетных показателей важно определить тип шкалы, от этого зависит масштаб и качество итоговой оценки. Обычно используют следующие шкалы измерений [2.18]: номинальную (категориальную); порядковую (ординальную); интервальную; относительную. Поскольку в процессе исследования значения различных показателей по городам имели неравномерное распределение, то для того, чтобы учесть данную специфику применялся метод шкалирования. Ввиду того, что номинальная шкала используется для качественной классификации и может быть использована только применительно к существенно различающимся классам, относительная шкала предполагает наличие точки абсолютного отсчета, порядковая шкала позволяет ранжировать значения показателя в категориях только большей или меньшей меры, то для нашего исследования более всего подходит *интервальная шкала*, поскольку дает численное выражение между значениями показателей. Выбор данной шкалы, также, обусловлен тем, что измерения в интервальной шкале предоставляют больше информации, чем в порядковой шкале, а в порядковой больше, чем в номинальной.

Следует отметить, что мы измеряем непрерывные переменные, поэтому их необходимо искусственно разбить на интервалы для получения требуемой градации уровней. Таким образом, мы делим показатели на следующие уровни: высокий, выше среднего, ниже среднего, низкий. Далее каждому уровню присваиваем соответствующий индекс, что необходимо для получения суммарной оценки по каждому значению для территорий (табл. 2.2).

В качестве метрики в разработанной методике использовалась порядковая шкала. Однако особенностью данного подхода является то, что вес значению параметра не присваивается. В итоге, решающую роль в предложенной типологии играет суммарное количество баллов по каждой категории, характеризующей территорию с точки зрения имеющегося потенциала развития. В зависимости от значения показателя определялся уровень, которому присваивался буквенный код, соответствующий А – высокому уровню, В – уровню выше среднего, С – ниже среднего, D – низкому. Значимость показателей нашла отражение не в весовом определении значения вектора, а в количестве учитываемых показателей, вошедших в группу.

Таблица 2.2
Кодификация уровня показателей и типы территорий,
предложение

Уровень показателя	Индекс	Тип территории
Высокий	А	Лидирующий
Выше среднего	В	Динамичный
Ниже среднего	С	Адаптивный
Низкий	D	Инерционный

Ввиду того, что анализ социально-экономического состояния городов в данной работе осуществлялся по нескольким группам параметров, представляющих собой сложный массив, то на следующем шаге считаем целесообразным применение кластерного анализа, как способа выявления закономерностей в многомерных данных. Многие работы, которые посвящены классификации городов, в целом охватывают большую совокупность факторов, но не учитывают связь между ними [2.51]. К тому же мало исследуются специфические региональные особенности, которые заключаются в территориальных, социально-экономических, демографических различиях. Поэтому на этапе сравнения полученных в результате классификации результатов и последующего выявления однородных групп городов целесообразно применение методов иерархического кластерного анализа.

В качестве базового алгоритма, применяемого в методике, был выбран способ древовидной кластеризации, поскольку он позволяет выделить однородные группы объектов на основании наиболее близких значений показателей, которые отображаются в дендограмме. Результатом кластеризации является построение иерархического дерева, демонстрирующее меру сходства и расстояния между исследуемыми городами.

Для оценки точности полученных результатов в процессе работы рассчитывается несколько типов расстояний между городами, в частности евклидово расстояние и квадрат евклидова расстояния. Данные расстояния характеризуются следующим образом:

- евклидово расстояние является простым геометрическим расстоянием;

- квадрат евклидова расстояния придает больший вес объектам.

Преимуществом предложенной типологии является её дополняющее свойство, позволяющее интерпретировать полученные результаты в разрезе кластеров.

Предлагаемая методика типологизации муниципальных образований включает в себя три следующих пошаговых операции.

На первом шаге для каждого из 34-х параметров типологии формируется индивидуальная шкала, которая определяется исходя из максимального и минимального значения показателей по всей совокупности муниципальных образований. Также определяется размер интервалов каждой шкалы.

Размер интервалов шкалы определяется формулой

$$l = (x_{\max} - x_{\min}) / n, \quad (2.19)$$

где x_{\max} – максимальное значение показателя;

x_{\min} – минимальное значение показателя;

n – число интервалов шкалы.

Размер шкалы ограничивается максимальным значением показателя и в соответствии с ним устанавливаются качественные уровни оценки. Одним из условий измерения является принятие равных значений интервала.

На втором шаге в процессе анализа 34-х показателей сводной информационной таблицы по каждой из позиций проводится сопоставление значений и присваиваются соответствующие индексы по всем показателям для муниципалитетов. Так формируется обобщенная таблица индексов.

На третьем шаге суммируется количество индексных оценок по каждой территории, на основании чего определяется её тип. Результатом типологии является система типов муниципальных образований, которые соответствуют социально-экономическим условиям и характеру развития данных территорий. Вместе с тем, типология не позволяет судить о степени связности типов, характере их взаимоотношений, пространственной структуре, к тому же результаты типологии нуждаются в проверке для оценки их объективности.

Анализ подходов к оценке развития территорий показал, что наиболее адекватным методом в этом отношении является кластерный анализ, поскольку предоставляет возможность группировки объектов в определенном количестве кластеров, согласно заданному математическому критерию. Поэтому далее мы применяем процедуру кластерного анализа. Кластерный анализ представляет собой процесс разбиения некоторой совокупности на однородные подмножества объектов. Кластерный анализ является описательной процедурой и не позволяет сделать статистические выводы, но дает возможность изучить структуру совокупности [2.23]. В дополнение к типологическому анализу, кластеризация данных позволяет нам оценить дистанцию между группами территорий, определить иерархическую структуру территориального устройства с точки зрения характера существующих социально-экономических связей, получить оценку адекватности отнесения территорий к тому или иному типу.

Большое значение имеет возможность получения графического изображения кластерной структуры в виде дендограммы или дерева кластеров по результатам анализа. В нашем случае это позволяет сделать сравнительную оценку пространственного размещения типов изучаемых территорий и представить их схематичную иерархическую структуру.

Методы кластеризации достаточно разнообразны и отличаются по алгоритму вычислений и способу определения близости между кластерами, в связи с чем, для получения качественных результатов необходимо проводить анализ несколькими методами и впоследствии сопоставлять полученные данные. Исходя из этого предлагается сделать несколько вариантов расчетов и оценить структуру и содержательное распределение кластеров.

Другим существенным и наиболее сложным вопросом является количество кластеров, которое должно быть получено в процессе анализа. По отношению к способу выбора числа кластеров может быть выделено условное и безусловное деление. Поскольку мы имеем большой объем показателей и первичным для нас является вопрос соотношения полученных результатов с имеющимися типами территорий, то в процессе анализа предлагается сравнить распределение заданного характера, где число кластеров будет соответствовать числу типов муниципальных образований.

Использование программных продуктов позволяет выбрать автоматическую функцию, которая самостоятельно определяет количество кластеров. С другой стороны, есть возможность получить распределение изучаемых объектов в заданном числе кластеров или в условиях ограничения максимального расстояния между ними. В таком случае о результатах анализа можно судить с позиции количества

кластеров и их конфигурации [2.53]. Критерием выбора способа определения кластеров для нас является равномерность распределения объектов между классами, лучше всего, когда все кластеры или их подавляющее большинство являются заполненными. В противном случае нарушается однородность получаемой совокупности.

Иерархический кластерный анализ реализует агломеративный алгоритм, суть которого заключается в том, что дерево кластеров строится на принципе объединения наиболее близких кластеров в один. Для проведения такого исследования необходимо иметь однородные статистические показатели. По другому принципу работает дивизионный метод кластерного анализа. Смысл данного подхода заключается в разбивке объектов непосредственно на группы. Таким образом, результат работы алгоритма агрегирования определяют способы вычисления расстояния между объектами и определения близости между кластерами.

В настоящее время нет единого общепринятого способа определения близости между кластерами, а поскольку мера сходства имеет ключевое значение, то для определения расстояния между парой кластеров могут быть сформулированы различные подходы, от выбора которых зависит и результат исследования. Мы реализовали наиболее известные и подтвердившие свою состоятельность в экономических исследованиях меры:

- евклидово расстояние;
- квадрат евклидова расстояния.

Далее представлена развернутая и более подробная информация об указанных мерах сходства и расстояния [2.26, 2.38].

Евклидово расстояние – это наиболее общий тип расстояния, которое является геометрическим расстоянием в многомерном пространстве и вычисляется следующим образом

$$d(x,y) = \{ \sum_i (x_i - y_i)^2 \}^{1/2}, \quad (2.20)$$

где $d(x,y)$ – расстояние между объектами x и y ;
 x_i – значение i -го показателя для объекта x ;
 y_i – значение i -го показателя для объекта y .

Квадрат евклидова расстояния рассчитывается для того, чтобы придать большие веса более отдаленным друг от друга объектам. Расстояние вычисляется следующим образом:

$$d(x,y) = \sum_i (x_i - y_i)^2, \quad (2.21)$$

где $d(x,y)$ – расстояние между объектами x и y ;
 x_i – значение i -го показателя для объекта x ;
 y_i – значение i -го показателя для объекта y .

Следует отметить, что евклидово расстояние и его квадрат вычисляются по исходным, а не по стандартизованным данным. Этот способ вычисления имеет определенные преимущества, поскольку расстояние между двумя объектами не изменяется при введении в анализ нового объекта. Тем не менее, на расстояния могут сильно влиять различия между осями, по координатам которых вычисляются данные расстояния.

Практика исследования показала, что в наших условиях в качестве меры сходства оптимальным является евклидово расстояние, что позволяет с минимальным искажением построить графическую кластерную структуру территориального пространства на основании проведенных расчетов. Вместе с тем, более подходящий метод расчета зависит от расчетных параметров.

Таким образом, использование кластерного анализа дает возможность универсального применения различных методов с целью получения наиболее интерпретируемого результата. Практика исследования показала, что в наших условиях в качестве меры сходства оптимальным является евклидово расстояние, что позволяет с минимальным искажением построить графическую кластерную структуру территориального пространства на основании проведенных расчетов. Однако, учитывая унифицированный подход к разработке и применению нашей методики, мы предусматриваем возможность на данном этапе исследования выбора того типа расстояния, которое наиболее близко к территориальным особенностям изучаемых объектов и отвечает поставленным задачам исследования, поскольку именно этим в первую очередь определяется выбор конкретных методов анализа.

Следуя логике предлагаемой методики, по итогам кластерного анализа необходимо сопоставить результаты типологии и сделать выводы о корректности проведенного типологического анализа, а также о возможных закономерностях территориального устройства. Объективность классификации на данном этапе может быть отражена в стабильности структуры кластеров. Полученные при вычислении результаты дают основания полагать насколько выделенные кластеры являются устойчивыми.

Таким образом, разработанная нами методика типологизации муниципальных образований обладает рядом особенностей, представляющих собой практическую ценность и научную значимость. Во-первых, при формировании типов муниципальных образований

одновременно учитывается широкий круг разнородных показателей, которые в процессе анализа приводятся к единой размерности. Во-вторых, результаты типологии графически отображаются в системе координат, что дает возможность наглядно оценить конфигурацию типов муниципальных образований. В-третьих, адекватность типологии проверяется посредством кластерного анализа, что повышает надежность полученных выводов. Однако типология является лишь частью комплексной оценки территориальных изменений. Вместе с тем, мы рассчитываем систему показателей, поскольку уровень развития территории определяется множеством параметров, что особо важно при оценке изменения территориального устройства.

2.3. Применение методики типологизации и оценки развития на примере городов Приморского края

В основе апробации предлагаемой методики лежит концепция Программы территориального развития и местного самоуправления Приморского края на 2005-2010 гг., в разработке которой принимал участие автор данного исследования, а так же данные Примкрайстата [2.4, 2.5]. Согласно программным мероприятиям предусматривается последовательное поэтапное изменение сложившегося административно-территориального устройства муниципальных образований на территории Приморского края. Базовой предпосылкой формирования новой территориальной структуры явилась муниципальная реформа, которая в связи с принятием Федерального закона №131 “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” требует внесения корректив и приведения муниципальных образований в соответствие с законом. При этом необходимо подчеркнуть, что в основе структуры нового территориального устройства лежит социально-экономическое районирование с учетом экономической целостности и транспортной связности муниципальных образований.

В процессе комплексной оценки территориального устройства муниципальных образований по каждому из вариантов объединения городов с прилегающими районами, а также по остальным городам из общей совокупности рассчитывались базовые показатели, проводился типологический и кластерный анализ. На основании расчетов, полученных в ходе данного исследования, была сделана сводная оценка изменения по типам для каждого муниципального образования.

Для получения показателей оценки городов Приморского края в рамках предложенной методики все расчёты проводились с использованием специального программного обеспечения. В модуле

основные статистики программного продукта Statistica v 6.0 был проведен анализ 34-х показателей, которые были обобщены в три группы: финансово-экономическую, социально-демографическую и территориальную. В результате расчётов была сформирована сводная информационная таблица, позволяющая дать общую оценку развития каждого из исследуемых городов. При комплексной оценке территориального развития и социально-экономической, демографической ситуации в данном исследовании используется типологический и кластерный анализ. Результаты анализа необходимы как непосредственно для выявления типов городов и оценки уровня территориального развития городской среды, так и для определения перспективных направлений развития территории.

Опыт нашего исследования показал, что одновременный учет различных данных был значительно упрощен за счет формирования групп показателей на основании предложенного подхода. Вместе с тем это позволило выявить структурные особенности развития городов, что также положительно сказалось на результатах анализа. В процессе исследования по результатам сделанных расчетов, а также итогам шкалирования показателей и их балльной оценки была сформирована сводная таблица кодифицированных параметров по каждому из городов. Сложность процессов развития обусловила необходимость учёта большого числа элементов территориальной структуры, что позволило при анализе получить комплексную и объективную оценку. На первом этапе исследования был проведен анализ результатов диапазона среднего распределения значений, который показал, что среди городов особо выделяется Владивосток, Находка и Уссурийск, Фокино и Большой Камень. В целом города имеют сильный разброс значений показателей, среднее распределение неравномерно (рис. 2.1).

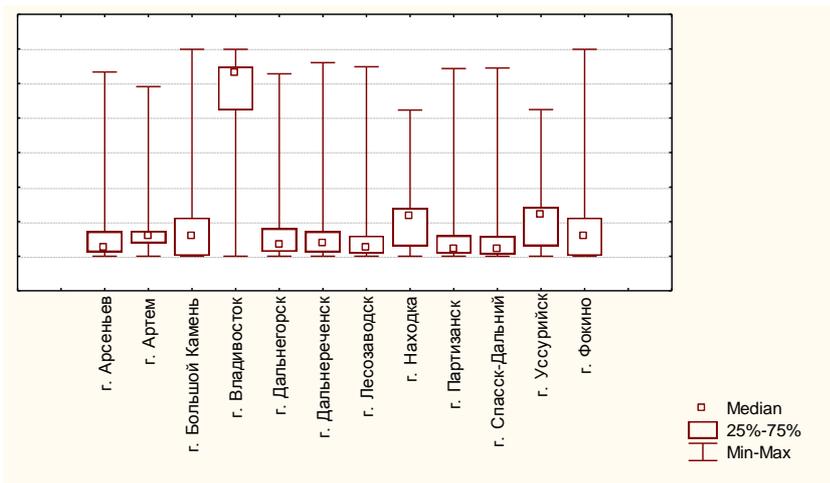


Рис. 2.1. Среднее распределение значений показателей по городам

Ниже в табл. 2.3 представлена суммарная оценка баллов по каждому из исследуемых городов на территории Приморского края.

Таблица 2.3

Суммарная оценка баллов по типам городов Приморского края

Название города	Тип города			
	А лидирующий	В динамичный	С адаптивный	Д инерционный
г. Арсеньев	6	3	10	15
г. Артем	2	6	17	9
г. Большой Камень	4	7	9	14
г. Владивосток	22	5	4	3
г. Дальнегорск	4	3	8	19
г. Дальнереченск	3	1	12	18
г. Лесозаводск	2	4	12	16
г. Находка	3	17	11	3
г. Партизанск	1	5	8	20
г. Спасск-Дальний	3	9	12	10
г. Уссурийск	3	15	7	9
г. Фокино	4	3	9	18

Таким образом, на основании представленных оценок было получено распределение исследуемых городов по типам (рис. 2.2).

Целью разрабатываемой типологии территорий была оценка потенциала развития, выявление типов городов в сравнении их социальных, экономических, финансовых, демографических и других показателей, характеризующих состояние городов в современных условиях и перспективы их развития. Таким образом, по результатам анализа были выявлены следующие типы городов:

- *лидирующий* – Владивосток;
- *динамичный* – Находка, Уссурийск;
- *адаптивный* – Артем, Спасск-Дальний;
- *инерционный* – Лесозаводск, Большой Камень, Дальнегорск, Партизанск Дальнереченск, Фокино, Арсеньев.

На следующем этапе исследования в модуле *кластерный анализ* программного продукта Statistica v 6.0 были произведены расчеты, которые позволили содержательно оценить результаты типологии, полученной на предыдущей стадии анализа. По итогам расчетов различных вариантов было выбрано наиболее подходящее графическое изображение кластеров городов, полученное с помощью метрики евклидова расстояния. Анализ расчетов, полученных с помощью других метрик, говорит о том, что данные кластеры являются устойчивыми и адекватно отражают имеющуюся структуру (рис. 2.3).

Результаты кластерного анализа позволяют судить о том, насколько корректна типология и каково распределение городов по группам. В частности, подтвердилось предположение о том, что Владивосток пред-

ставляет собой отдельный кластер с характерными особенностями *лидирующего* типа, особый кластер также формируют города Находка и Уссурийск, отнесенные к *динамичному* типу

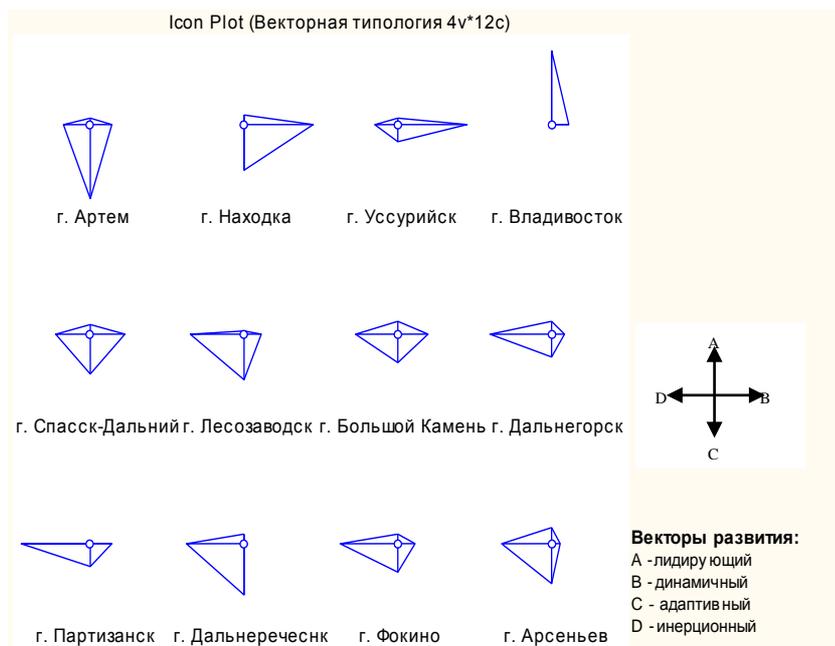


Рис. 2.2. Результаты распределения городов по типам

Все города *адаптивного* и *инерционного* типа попали в единый кластер, в подструктуре которого отдельно выделяется Артем и обособленной группой обозначились города закрытого типа Фокино и Большой Камень. С формальной точки зрения, распределение городов между кластерами можно считать приемлемым, поскольку все объекты заполняют имеющееся пространство, что говорит об однородности совокупности (табл. 2.4).

О характере распределения значений по каждому из городов можно судить по представленному ниже рис. 2.4. В итоге, каждый из городов можно характеризовать с точки зрения особенностей кластера, в который он попадает, однако для полного представления кластерной структуры её необходимо дополнить расчетом расстояний между кластерами. Это дает возможность получить количественную оценку территориальной дифференциации, что невозможно сделать при анализе результатов типологии.

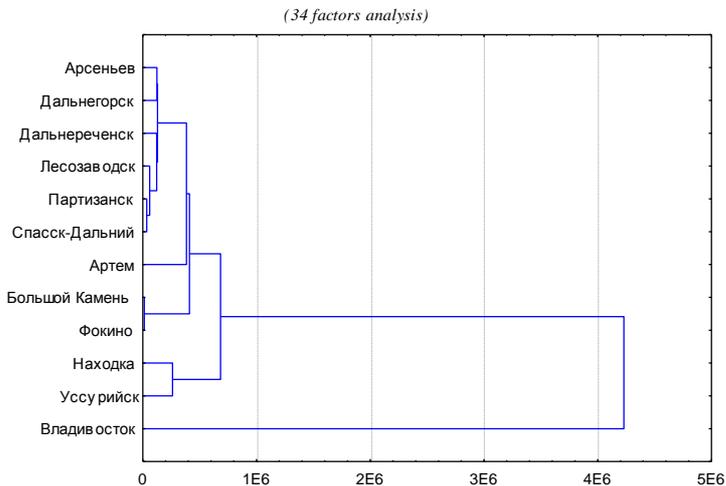


Рис. 2.3. Кластерная структура городов Приморского края

Таблица 2.4

Результаты распределения городов по кластерам

Кластер 1	Кластер 2	Кластер 3		
		Кластер 3.1	Кластер 3.2	Кластер 3.3
Владивосток	Находка Уссурийск	Артем	Арсеньев Дальнегорск Дальнереченск Лесозаводск Партизанск Спасск-Дальний	Фокино Большой Камень

Следующим шагом является вычисление расстояний между кластерами, на основании чего можно судить о степени близости значений показателей городов по кластерам (табл. 2.5). Отдельно от других находится г. Владивосток, города Находка и Уссурийск оказались в кластере 2. Остальные рассматриваемы территории расположились в кластере три следующим образом: кластер 3.1 – г. Артем; кластер 3.2 - города Арсеньев, Дальнегорск, Дальнереченск, Лесозаводск, Партизанск, Спасск-Дальний; кластер 3.3 – города Фокино и Большой Камень.

Представленный на рисунке 2.5 график позволяет говорить о том, что дистанция между кластерами имеет размеренные интервалы распределения.

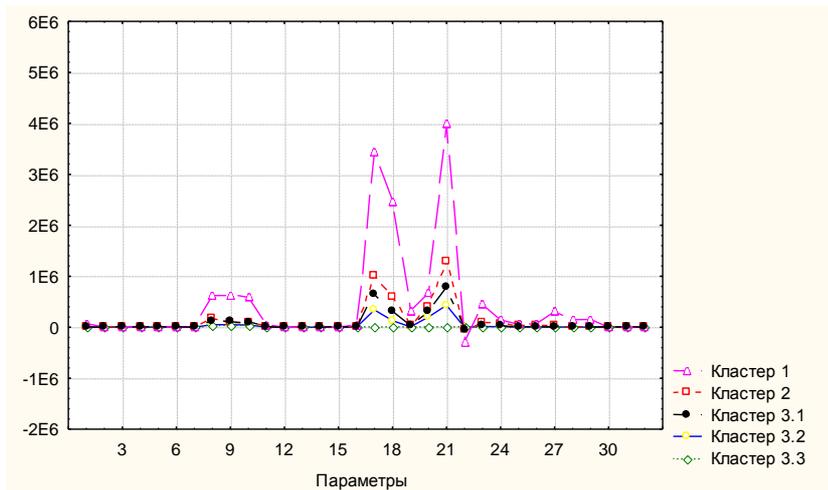


Рис. 2.4. Распределение значений показателей по кластерам

Наименьшая дистанция характерна для г. Владивосток и г. Артем, а наибольшая для г. Дальнегорск

Таблица 2.5

Расстояние между городами внутри кластеров

Название города	Номер кластера	Дистанция
Владивосток	1	0,00
Находка	2	23141,66
Уссурийск	2	23141,66
Артем	3.1	0,00
Арсеньев	3.2	20908,82
Дальнегорск	3.2	37782,36
Дальнереченск	3.2	34206,33
Лесозаводск	3.2	16305,25
Партизанск	3.2	4315,64
Спасск-Дальний	3.2	7165,96
Большой Камень	3.3	1205,04
Фокино	3.3	1205,04

На основании представленных данных можно говорить о том, что типология городов корректна и соответствует поставленной цели.

На заключительном этапе исследования необходимо провести сравнительную оценку изменения территориального устройства. Условия апробации предложенного нами в исследовании методического подхода к комплексной оценке территориального устройства муниципальных образований связаны с укрупнением городов и формированием новой терри-

ториальной структуры муниципальных образований в рамках субъекта федерации. Основным элементом данных изменений стали города, поскольку они являются центрами социально-экономического развития территории.

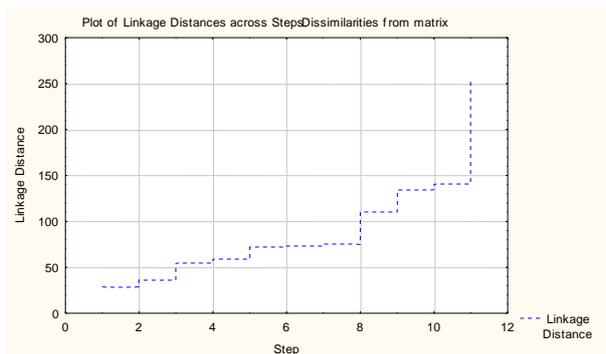


Рис. 2.5. Дистанция между кластерами

На основании информации, полученной в ходе предварительных расчетов, была сделана сводная оценка изменения баллов по типам для каждого муниципального образования (табл. 2.6).

Таблица 2.6

Оценка изменения баллов по типам муниципальных образований по вариантам их укрупнения

Название муниципального образования	Вариант 1				Вариант 2				Изменение			
	A	B	C	D	A	B	C	D	ΔA	ΔB	ΔC	ΔD
г. Владивосток	22	5	4	3	23	6	2	3	1	1	-2	0
г. Находка	3	17	11	3	7	15	9	3	4	-2	-2	0
г. Уссурийск	3	15	7	9	4	15	8	7	1	0	1	-2
г. Артем	2	6	17	9	3	4	20	7	1	-2	3	-2
г. Спасск-Дальний	3	9	12	10	1	3	17	13	-2	-6	5	3
г. Лесозаводск	2	4	12	16	2	1	11	20	0	-3	-1	4
г. Партизанск	1	5	8	20	1	5	12	16	0	0	4	-4
г. Дальнереченск	3	1	12	18	2	3	10	19	-1	2	-2	1
г. Арсеньев	6	3	10	15	6	6	7	15	0	3	-3	0
г. Дальнегорск	4	3	8	19	2	5	8	19	-2	2	0	0
г. Фокино	4	3	9	18	3	4	9	18	-1	1	0	0
г. Большой Камень	4	7	9	14	4	7	10	13	0	0	1	-1

Сравнительный анализ представленных данных показал, что укрупнение муниципальных образований в варианте объединения городов с прилегающими к ним одноименными районами отразится на качестве всей территории края. С одной стороны, сократится количество де-

прессивных территорий за счет выравнивания социально-экономических условий в объединяемых районах – это касается Партизанского, Дальнереченского, Спасского районов. С другой стороны, увеличится разрыв между отстающими и лидирующими территориями. Свои позиции улучшат города Владивосток, Находка, Уссурийск и Артем, но в целом это еще больше увеличит разрыв между отстающими муниципальными образованиями. Следует также отметить, что несмотря на смещение ряда значений по городам, типы муниципальных образований в результате данных изменений кардинально не изменятся.

Для проведения сравнительной оценки территориального устройства муниципальных образований по каждому из вариантов объединения городов с прилегающими районами затем проводился кластерный анализ. Результаты кластерного анализа говорят о том, что процесс укрупнения ряда городов и районов окажет значительное влияние на изменения в кластерах. Вместе с тем, данные изменения имеют локальный характер, поскольку три базовые кластера сохранятся.

В третьем кластере происходит сближение г. Дальнереченска и г. Лесозаводска, что в результате формирует новую подструктуру данного кластера. Конфигурация кластеров по результатам изменения территориального устройства представлена на рис. 2.6 в двух вариантах.

В результате сравнительного анализа данных по вариантам изменений была получена сравнительная оценка позитивных и негативных эффектов территориальной трансформации для каждого из городов (табл. 2.7).

Таким образом, по результатам анализа результатов представленной таблицы можно сделать вывод о том, что укрупнение пяти территорий (пяти городов и пяти тяготеющих к ним районов: г. Лесозаводск и Лесозаводский район, г. Уссурийск и Уссурийский район, г. Партизанск и Партизанский район, г. Спасск-Дальний и Спасский район, г. Дальнереченск и Дальнереченский район), повлечет за собой изменения и в других шести оставшихся городах, что в целом приведет к изменению социально-экономической ситуации на всей территории.

Укрупнение будет иметь негативные последствия для г. Дальнереченск, что выразится в увеличении дотационности, сокращении доли земельных платежей в доходах бюджета, увеличении удельного веса убыточных предприятий, сокращении доли городского населения, снижении урбанизированности территорий. В то же время данные показатели являются относительными и в большей степени отражают изменение структуры, нежели реальные отрицательные последствия для экономического роста муниципального образования. Позитивно укрупнение г. Дальнереченска скажется на росте площади земель города в целом и земель сельскохозяйственного назначения в частности, а также росте доходов бюджета на душу населения.

Самые сильные изменения произойдут в г. Спасск-Дальний, что будет выражаться в ухудшении 13-ти показателей. В то же время девять показателей улучшат свои значения.

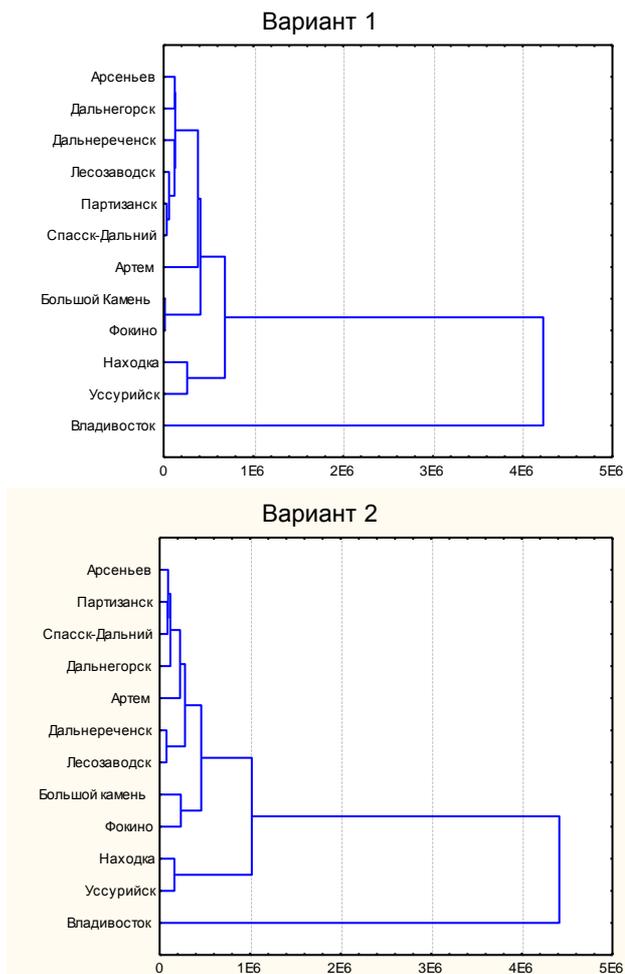


Рис. 2.6. Конфигурация кластеров в результате изменения территориально-го устройства (вариант 1 – без изменения территориального устройства, вариант 2 – с учетом объединения городов с прилегающими районами)

Следует отметить, что увеличится дотационность, сократится выпуск продукции в отношении к площади территории, сократятся доходы бюджета на душу населения и к площади территории, сократится среднемесячная

зарплата работников, снизится концентрация предприятий в муниципальном образовании, сократится доля городского населения, а также плотность населения и урбанизированность городской территории в целом, упадут земельные поступления на 1 жителя и к площади территории. В то же время увеличится выпуск продукции на душу населения, возрастут налоговые доходы бюджета, сократятся бюджетные расходы, увеличится численность населения и сальдо миграции, увеличится площадь территории, что произойдет за счет земель сельскохозяйственного назначения. Таким образом, можно сделать вывод о том, что укрупнение выгодно для данного города, но вместе с тем появится необходимость увеличения финансирования.

Таблица 2.7

Эффект трансформации муниципальных образований

Наименование показателя	Арсеньев	Артем	Большой Камень	Владивосток	Дальнегорск	Дальнереченск	Лесозаводск	Находка	Партизанск	Спасск-Дальний	Усурийск	Фокино	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1 Выпуск продукции													
2 Темпы роста выпуска продукции													
3 Выпуск продукции на душу населения								-		+			
4 Выпуск продукции к площади территории										+			
5 Доходы бюджета	+				+				+	+			
6 Темпы роста доходов бюджета													
7 Налоговые доходы									+	+			
8 Неналоговые доходы								+					
9 Безвозмездные перечисления					-	-		-	-	-	-		
10 Расходы бюджета									+	+			
11 Дефицит/профицит бюджета	-	+		++	-		-	++				++	
12 Доля временных поступлений в доходы бюджета													
13 Доходы бюджета на душу насел.	+					+		+	-	-	+		
14 Доходы бюджета к площади территории		+						+		+			-
15 Доля земельных платежей в доходах бюджета	-	-				-		-	-				

Окончание табл. 2.7

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
16	Среднемесячные денежные доходы на душу населения												
17	Среднемесячные потребительские расходы на душу							-		-			
18	Среднемесячная зарплата работников							-			-		
19	Предприятия и организации												
20	Удельный вес убыточных предприятий						-		+				
21	Коэффициент концентрации предприятий										-		
22	Население									+	+		
23	Доля городского населения						-				--		
24	Плотность населения										--		
25	Плотность населения городских территорий										-		
26	Сальдо миграции									-	+	+	
27	Территория					-	++	-		+	++	-	
28	Земли поселений												
29	Земли с/х назначения						++				++		
30	Урбанизированность территории						--				--		
31	Земельные платежи												
32	Земельные поступления на одного жителя										-		
33	Земельные поступления на кв.км. территории	+									--		
34	Плотность автодорог на кв. км.	+	+		+				+				

Примечание: позитивный эффект: + умеренный ++ значительный.
 негативный эффект: - умеренный -- значительный.

Для г. Партизанск негативные последствия будут выражаться в увеличении дотационности, сокращении доходов бюджета на душу населения, сокращении доли земельных платежей в доходах бюджета, росте потребительских расходов на душу населения, отрицательной миграции. В то же время увеличатся доходы бюджета, в том числе налоговые доходы, сократятся расходы бюджета, увеличится площадь территории и население. Однако в целом возникнет необходимость по-

вышенного внимания к данному городу, поскольку социально-экономическая ситуация в нем ухудшится.

Анализ последствий укрупнения для г. Лесозаводск показал, что укрупнение окажет отрицательное воздействие на город, поскольку увеличится дефицит бюджета, возрастут среднемесячные расходы населения и сократится среднемесячная зарплата, в сравнении с другими городами площадь территории станет меньше. По остальным 30-ти показателям изменений не произойдет или они будут незначительными.

Город Дальнегорск в результате укрупнения станет более дотационным и увеличит дефицит бюджета. Город Уссурийск также увеличит дотационность и будет иметь меньшую площадь территории относительно других городов.

Таким образом, можно выделить общие проблемы, которые возникнут в результате укрупнения – это повышение дотационности, что характерно для половины представленных городов, а также сокращение доли земельных платежей в доходах бюджета, однако во многом это произойдет за счет роста самого показателя доходов бюджета, тогда как роста земельных платежей в данных городах не произойдет.

Позитивным моментом является то, что в четырех городах произойдет увеличение доходов бюджетов, ряд городов увеличит налоговые поступления и сократит расходы бюджета, в четырех городах увеличатся доходы бюджета на душу населения, увеличится площадь территорий городов, повысится плотность автомобильных дорог. В целом сумма позитивных последствий укрупнения городов и прилегающих к ним районов оценивается выше, чем сумма негативных.

Проведенное исследование подтверждает, что территориальное устройство муниципальных образований в современных условиях нуждается в изменениях, но не может получить адекватного решения без применения системного подхода.

Анализ различных аспектов территориального устройства показал, что для оценки текущего состояния и изменения требуется использование комплекса методов, в частности методов кластерного анализа, метода баллов, метода шкалирования и ряда других, в результате формирующих целостный и экономически обоснованный подход.

Применение математических методов позволило получить объективную оценку результатов изменения территориального устройства муниципальных образований. В частности, с помощью метода баллов показатели были приведены к единой размерности, что в целом позволило повысить надежность разработанной методики оценки.

Как показало исследование, роль городов в территориальном развитии остается значимой. Вместе с тем при изменении территориального устройства произойдет усиление социально-экономической дифференциации, что связано с изменением их социально-демографического и

финансово-экономического состояния. Разработанная типология дает основания полагать, что данные изменения кардинально не ухудшат существующего положения городов, а по ряду позиций даже улучшат, но количество городов с инерционным типом развития сохранится неизменным и по-прежнему будет составлять семь, что более половины всех городов на территории Приморского края. Что касается городов лидирующего и динамичного типа, характеризующихся высоким уровнем развития, то они улучшат свои позиции.

Особенностью современного этапа территориального развития является то, что многие муниципальные образования оказались не готовы к проведению муниципальной реформы и всё ещё не могут рационально использовать тот потенциал, который у них имеется. Проведенная оценка изменения земельно-ресурсного потенциала говорит о том, что в результате укрупнения городов с прилегающими к ним районами ресурсная обеспеченность городских территорий возрастет, однако увеличение дохода произойдет не за счет повышения отдачи от земельных ресурсов, а за счет большего вовлечения земель в получение данного дохода, что говорит об экстенсивном характере изменений.

В этой связи оценку территориального устройства целесообразно рассматривать, как дополнительную возможность поиска выгод от укрупнения, к числу которых относятся: формирование единого рынка в рамках нового территориального устройства; возможность привлечения более крупных инвестиций под гарантии увеличенного бюджета; активизация источников экономического роста за счет концентрации ресурсов на приоритетах развития; увеличение степени связности муниципальных образований и повышение доступности к основным транспортным каналам.

Практическая реализация разработанного нами комплексного подхода позволила оценить последствия укрупнения городов Приморского края. На этой основе можно сделать вывод о том, что в целях создания условий для устойчивого развития городов и устранения существующих территориальных диспропорций требуется обратить первоочередное внимание на проблемы нерационального использования земельных ресурсов, поскольку земля является одним из наиболее перспективных источников дохода муниципальных образований. Также требуется уделить повышенное внимание механизмам социальной и экономической интеграции муниципальных образований и формированию общего инфраструктурного пространства, поскольку в процессе изменения территориального устройства данные проблемы решаются в слабой степени. Кроме того, следует уделить особое внимание наиболее контрастным типам муниципальных образований, и на основании полученных оценок принять меры по финансовой поддержке территорий с низким уровнем развития. Вместе с тем наиболее предпочтительными, с точки зрения

отдачи вложенных ресурсов, являются муниципальные образования с наилучшими условиями развития.

Таким образом, рассмотрение теоретико-методических основ оценки развития территорий позволило нам сделать следующие выводы:

1) существуют объективные предпосылки к изменению территориального устройства муниципальных образований. Однако для обоснования эффективности данных изменений необходим более детальный анализ их существующего состояния и оценка результатов планируемых изменений, что требует разработки современных методик оценки и типологизации муниципальных образований и комплексного подхода;

2) для этих целей может быть использована предложенная нами на этой основе методика типологизации муниципальных образований.

3. РАЗВИТИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И УПРАВЛЕНИЯ В ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Противоречия в организации³ и управлении

Для современного состояния систем управления (СУ) в исполнительной власти субъектов федерации (ИВСФ) в России характерны: нестабильность структуры и состава аппарата управления; рост численности персонала, который не подкрепляется ростом результативности; наличие коррупции; отсутствие существенных изменений в состоянии объектов регулирования. На уровне Федерации и её субъектов уже 15 лет принимаются организационные и экономические меры, направленные на повышение эффективности деятельности ИВСФ, но они, как правило, не достигают желаемых результатов. Опыт европейских, азиатских стран⁴ и США [3.11] в проведении административных реформ не дает особых надежд на существенное повышение эффективности деятельности исполнительной власти на теоретико-методологической основе, разработанной для управляемых, частных организаций. Известные теоретико-методологические основы управления и организации (А. Файоль, Л. Гьюик, Л. Урвик, М. Вебер, Ф. Тейлор, Д.М. Гвишиани, Б.З. Мильнер и др.), а так же современные отделы экономической теории (Д. Каннеман, В. Смит, Г. Саймон, Д. Нортон, А. Тверски, А. Аузан, и др.) не раскрывают и не объясняют, в полной мере, причины такого состояния дел в ИВСФ, а так же способы их системного устранения.

В редких отечественных исследовательских работах⁵, в той или иной степени связанных с регулированием экономического развития на

³ Организация здесь рассматривается с точки зрения того, как устроена система управления.

⁴ См. Добролюбова Е., Маннинг Н., Парисон, Н, и др. Методы повышения эффективности органов государственной власти (из международного опыта) / Общество и экономика, № 6, 2005. С. 12-47; Саханова А.Н. Новая парадигма государственного управления «Good Governance»: пример Японии как перспектива для стран СНГ / Менеджмент в России и за рубежом, № 1, 2004.

⁵ См. Амутинов А.М. макроэкономические аспекты методологии регулирования развития экономики региона (на примере Республики Дагестан): Дис. докт. экон. наук. – Москва, 2001. 71:03-8/75-1; Галичанин Е.Н. Регулирование экономического развития в территориальных системах (на примере Дальнего Востока и Забайкалья): Дис. докт. экон. наук. – Хабаровск, 2001. 71:02-8/93-7; Ишаев В.И. Региональное развитие в условиях рыночных реформ и либерализации внешнеэкономических связей (на примере Дальнего Востока): Дис. ... канд. экон. наук. – Хабаровск, 1999. 71:02-8/92-7; Кисельников А.И. Исследование процессов управления на уровне субъекта федерации и районов нового освоения. Дисс ... д-ра экон. наук: 08.00.05, 08.00.04. - Новосибирск, 1999. 71:01 – 8/97 –

уровне субъекта федерации, обходят стороной вопросы организации и управления в ИВСФ, взаимосвязи эффективности этой деятельности с эффективностью регулирования экономического развития территории. В некоторых зарубежных работах рассматриваются отдельные проблемы управления развитием на региональном уровне, в частности использование квазигосударственного и квазифирменного подходов [3.23; 3.68].

Таким образом, *сформировалось противоречие между потребностью в проведении организационно-экономических мер, направленных на улучшение организации и управления в ИВСФ, повышение эффективности их деятельности, и отсутствием методологии выполнения этой работы, обеспечивающей получение желательных результатов.* Это противоречие ставит перед нами следующие вопросы:

1) почему известные теоретико-методологические основы организации и управления не являются в полной мере достоверными для ИВСФ;

2) каковы источники и причины низкой эффективности функционирования систем управления ИВСФ;

3) что необходимо для того, чтобы организовать управление в ИВСФ, таким образом, при котором исчезли бы источники и причины низкой эффективности деятельности органов власти, и была бы сформирована система управления, обладающая потенциалом самосовершенствования, обеспечивающая высокую эффективность регулирования экономического развития территории субъекта федерации, и сегодня и в будущем.

Известные теоретико-методологические основы управления и организации, по нашему мнению, не являются для организации и управления в ИВСФ достоверными в полной мере по следующим причинам:

1) не существует единой, общепринятой теории управления (включающей в себя организационный аспект);

2) если известные классические теории организации и управления жизнеспособны для всех видов организаций (предприятий), то они в равной степени должны быть актуальными, как для частной организации, так и для такой организации, как ИВСФ. Органы ИВСФ действуют в России в условиях рыночной экономики уже более пятнадцати лет, их характеристики не соответствуют успешно действующей частной организации (предприятием) – они не стабильны, не адаптивны, не устойчи-

7; Магомедова М.М. Государственное регулирование социально-экономического развития России и регионов в условиях рыночной экономики (вопросы теории и практики). – Махачкала, 2001. 71:02-8/118-6; Россель Э.Э. Регулирование экономического развития промышленно развитого субъекта федерации: Дис. ... д-ра экон. наук. – Москва, 2001. 71:02-8/35-Х.

вы и плохо управляются, результативность их деятельности низкая [3.52]. По всем канонам этих теорий предприятия с такими характеристиками должны прекратить свою деятельность. Но ни один из органов ИВСФ под давлением рыночных условий, принципиально не изменился, и не исчез;

3) классическая экономическая теория, и её современные отделы, отвечают далеко не на все вопросы, связанные с поведением ИВСФ, чиновников в них в процессе регулирования развития экономики. Новая институциональная экономическая теория предоставляет инструменты для экономического анализа функционирования государства с точки зрения индивидуального или группового поведения (рентоориентированное, оппортунистическое или эгоистичное поведение), институциональную коррупцию, а так же способы ограничения монопольной власти правителя и общие подходы к институциональным изменениям⁶. Теория общественного выбора рассматривает поведение на политических рынках, но ИВСФ действуют и на политических и на экономических рынках. Эти теории описывают поведение при принятии решений на государственном уровне, не учитывают особенности регионального (субъектного) уровня управления в государстве, а так же *не рассматривают вопросы, связанные с эффективностью организации управления в органах власти*. Теория институциональных изменений (в новой институциональной экономической теории), которая ориентирована на проведение изменений, по мнению самих ее авторов пока находится в стадии становления [3.10]. Этого недостаточно, как для вскрытия, анализа проблем, так и для выработки и обоснования мер, направленных на ликвидацию источников имеющихся проблем;

4) управление в коммерческой и некоммерческой сферах имеет различие с точки зрения режимов использования прав собственности (ограниченных ресурсов) и особенно в праве на остаточный доход. В некоммерческой организации в соответствие с институциональной экономической теорией отсутствует право на использования остаточного дохода. Имеющиеся расхождения между ИВСФ и частными организациями (предприятиями), в сущности, и в содержании известных, систематизированных нами, основных структурообразующих характеристик и базовых ценностей организаций (предприятий) приведены в [табл. 3.1](#). Такой вывод сделан нами по результатам сопоставления частных организаций (предприятий) и ИВСФ по трем группам характеристик: основ-

⁶ Например: Экономика. Учебник / Под. ред. А.И.Архипова, А.Н.Нестеренко, А.К.Большакова. – М.: Проспект, 1999. С. 22-34; 36-56; 375-399; 462-483; Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория: Учебник / Под общ. ред. д.э.н., проф. А.А.Аузана. – М.: Инфра-М, 2006. – 416 с.

ные характеристики системы управления; структурообразующие; принципы конечного результата.

Таблица 3.1

Сравнение основных характеристик и ценностей частных организаций (предприятий) и ИВСФ, обобщение

Характеристики, ценности	Содержание характеристики, ценности в зависимости от вида организации	
	частная организация	орган ИВСФ
1	2	3
Основные характеристики системы управления:		
Адаптивность	Критерий существования	Критерием существования не является
Управляемость	Критерий существования	Критерием существования не является
Устойчивость	Критерий существования	Критерием существования не является
Структурообразующие:		
Цели	Самостоятельное формулирование, утверждение и изменение	Единство основных формальных целей и направлений действий в рамках вертикали исполнительной власти
Источники существования	Реализация товаров, работ и услуг	Бюджет. Источники бюджетных поступлений большей частью не являются объектами регулирования и поэтому не зависят от эффективности его деятельности. Доля доходов от самостоятельной хозяйственной деятельности не является определяющей
Потребители услуг	Потребители конкретных товаров, работ и услуг	Весь спектр субъектов общества
Общественные нужды и ценности	Навязываются государством	Неотъемлемая часть деятельности
Самостоятельность	Полная хозяйственная самостоятельность в пределах имеющихся ресурсов и обязательств	Взаимосвязанность с другими уровнями власти. Относительная самостоятельность, как части механизма государства

Окончание табл. 3.1

1	2	3
Универсальность (во времени и пространстве)	Хозяйственная специализация. Нестабильность масштабов и видов деятельности во времени и пространстве, зависящая от состояния спроса	Выполнение государственных функций. Широкий спектр государственных услуг относительно стабильных в течении времени
Непрерывность	Деятельность может быть прекращена в связи с банкротством	Непрерывность государственных услуг, независимость их спектра от

	ротством	эффективности деятельности органа власти
Принципы конечного результата по Файоло и Мильнеру:		
Порядок	Критерий существования	Не является критерием существования
Стабильность	Критерий существования	Не является критерием существования
Инициатива	Стимулируется	Не считается ключевой характеристикой
Корпоративный дух	Формулируется в каждом конкретном случае, приветствуется соблюдение	Отсутствует, ценности не сформулированы
Возможности собственника влиять на руководящую элиту организации в целях повышения эффективности ее деятельности:		
Мотивация	В широких пределах, на конечные результаты. Критерии оценки известны	Ограничена, осуществляется через чиновников
Наличие прямой связи	Имеется	Отсутствует, осуществляется чиновниками
Наличие обратной связи	Имеется, по результатам финансово-хозяйственной деятельности	Отсутствует, оценка результатов осуществляется чиновниками
Контроль за руководящей элитой	Зависит от желаний собственника	Реальные возможности отсутствуют
Интересы руководящей элиты организации	Известны способы и методы, позволяющие обеспечить их регулирование на предмет совпадения с интересами собственника	Реальные возможности регулирования отсутствуют, зависят (интересы) от интересов чиновников. Возможны различные формы их проявления, в т.ч. и рентоориентированным поведением

Расхождения особенно значимы по следующим характеристикам: целям, источникам финансирования, самостоятельности, универсальности и непрерывности. Например, частные организации (предприятия) самостоятельно формулируют цели, утверждают и изменяют их. В противоположность этому, для ИВСФ характерно единство основных целей и направлений действий, как в рамках вертикали исполнительной власти, так и по горизонтали. Цели их деятельности проистекают из функций, которые эти органы призваны выполнять. К этому целесообразно добавить достаточно сходные оценки исследователей в отношении недостаточной коммерческой эффективности деятельности унитарных предприятий (государственных и муниципальных), как в социальной сфере, так и в сфере материального производства.

Анализ организации и управления в ИВСФ, регулирования ими экономического развития территории в большинстве (71) [3.53] из них, позволил нам выявить следующие основные противоречия, являющиеся источниками и причинами низкой эффективности функционирования ИВСФ:

- 1) между стабильностью, к которой стремится система управления, и постоянными изменениями в ней;
- 2) противоречие между частными интересами высших должностных лиц органов ИВСФ и ожиданиями большинства хозяйствующих субъектов на его территории;
- 3) противоречие между частями и целым, группой и индивидом;
- 4) противоречие между затратами на управление в ИВСФ и его эффективностью;
- 5) противоречие между потенциалом государственных служащих ИВСФ и возможностями его использования в рамках господствующей парадигмы управления.

Выявленные противоречия в организации и управлении в ИВСФ имеют приоритетный характер. Только третье из них перекликается с базовыми противоречиями организации, сформулированными А.И. Пригожиным (между индивидуальным и общим в организации) [3.39], но в предложенной нами трактовке рассматривается более предметно, и трансформировано для конкретного случая. Кроме того, предлагаемый нами список основных противоречий сформирован на базе исследования внутренних и внешних факторов, в то время, как Пригожин рассматривал противоречия, зависящие только от внутренних факторов. Как было отмечено, органы ИВСФ не являются самодостаточными с точки зрения структурообразующих характеристик и ценностей, а так же принципов конечного результата. Кроме того, сформулированные нами противоречия имеют системный и диалектический характер, могут служить основой для эволюционного развития управления.

Рассмотрим эти противоречия подробнее.

Первое противоречие – между стабильностью, к которой стремится система управления ИВСФ, и постоянными изменениями в ней – является следствием несогласованности в соответствии с новой институциональной теорией институтов в институциональной среде (совокупности сфер общественной жизни), а так же преобладания в идеологических институтах идеи особого пути России к демократии. Проявляется в нестабильности оперативного управления в ИВСФ. Анализ федеральной и региональной законодательной базы управления показывает отсутствие норм, обеспечивающих стабильность и непрерывность оперативного управления в исполнительной государственной власти на региональном уровне. Правовые институты (законодательные нормы) закрепляют за губернаторами право на авторитарное управление. Избранный губернатор обладает правом менять конструкцию исполнительной власти: организационные институты (структуры управления) исполнительной власти, формальные и неформальные правила их функционирования, а роль законодательной власти сведена к одобрению этих институциональных изменений [3.53].

С точки зрения стабильности институциональной составляющей государственное управление стабильно. Но с точки зрения непрерывности осуществления государственного управления оно скорее нестабильно, чем стабильно. Стабильность управления с точки зрения ее непрерывности и преемственности чаще всего ассоциируется со стабильностью ее организационной структуры (организационных институтов). Проблема здесь, скорее всего, заключается в том, что византийский подход к управлению в России, предоставляя новому лидеру возможность привести свою команду (или распределительную коалицию в терминах новой институциональной теории экономики), сформировать свою структуру управления, тем самым не обеспечивает преемственность и стабильность оперативного управления. Это связано со сменой руководителей и специалистов. Вновь приходящие специалисты, как правило, не имеют опыта такой деятельности. Чтобы снизить остроту этой проблемы часть заменяемых руководителей переводят на ниже оплачиваемые должности (так было в администрации Приморского края в 2001 г.). В течение нескольких месяцев большая часть из бывших руководителей увольняется. За полтора десятка лет византийская система управления не вывела Россию на передовые позиции в государственном и муниципальном управлении.

Организационные структуры современных органов исполнительной власти субъектов федерации являются модификацией организационных структур, действовавших в условиях централизованного и полномасштабного управления со стороны государства. Конструкция этого уровня государственной власти до начала 90-х годов XX века определялась централизованно на национальном уровне и поэтому отличалась стабильностью, не зависела от смены главы исполнительной власти территории. С 1991 г., со времени начала трансформаций в правовой, политической, институциональной и экономической сферах общественной жизни в России, конструкции организационных структур ИВСФ потеряли какие-либо рамочные ограничения со стороны национальных органов управления и обрели подвижность, несколько ограниченную региональным законодательством. Например, классическая иерархическая, линейно-функциональная организационная структура администрации Приморского края, начиная с 1991 г. изменялась практически ежегодно до времени написания этой работы.

Цели, проводимой в России административной реформы⁷ весьма позитивны, ведь среди них есть такая, как «повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти». Однако в самой концепции, к сожалению, отсутствуют положения о стабилизации состава и

⁷ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. N 1789-р.

структуры органов власти, которые должны формировать и реализовывать результаты административной реформы. Ни для кого не является секретом, что эти цели могут быть достигнуты в условиях достаточно стабильной структуры управления.

Давайте посмотрим насколько стабилизировались структуры управления со времени фактической отмены процедуры прямых выборов губернаторов в 2004 г. и объявления административной реформы. За этот период (2005-2008 гг.) по нашим данным заменены главы в 29 субъектах федерации (34,5 % в числе обследованных 84 субъектов федерации). В Амурской области за этот период заменили троих губернаторов. За предыдущие четыре года (2001-2004 гг.) в ходе выборов населением сменилось только 19 глав (22,6 %). Между тем 31 губернатор (36,9 % в общем их числе) имеет опыт работы свыше десяти лет.

При смене главы исполнительной власти его администрация и органы исполнительной власти подвергаются существенной трансформации. Меняются заместители главы, структура аппарата и органов власти, увеличивается или сокращается число заместителей (Республика Бурятия, Алтайский край, Архангельская область, и др.), а так же подразделения администрации исполнительной власти (Республика Тыва, Вологодская и Иркутская области). Подразделения переименовываются, сливаются или делятся, чтобы упростить увольнение руководителей и сотрудников. В редких случаях заместители сменившегося губернатора остаются в новой команде. Так, в Костромской области новый губернатор в число десяти замов включил двоих из предыдущего состава.

Если лидер исполнительной власти не меняется годами, то это ещё не значит, что структура его аппарата и органов исполнительной власти является стабильной. Практически нет ни одного региона со стабильным губернатором, в котором такие изменения проводились бы по известной для корпоративного управления формуле: небольшие структурные изменения раз в два года и значительные, раз в четыре – пять лет. Структурные изменения проводятся постоянно, и выявить в них какую-то систему не представляется возможным. В Республике Башкортостан за последние 4 года сократилось число заместителей главы правительства с 8 до 5 и только один из них сохранил свой пост в новой команде. Кроме того, число подразделений здесь выросло с 26 до 29. В Курганской области число заместителей увеличилось с 6 до 7, при этом четверых заменили. Другая ситуация, лидер остался, но поменял заместителей. Так, в Волгоградской области из 12 заместителей заменили 7. В Орловской области количество замов сократилось с 10 до 8, половина из них новые, и т.п.

Среди оснований для ухода руководителя региона за 2008 г. выделяются: наличие конфликтов в регионе; невыполнение установок центра (в частности, по объединительным процессам – Ненецкий АО, Респуб-

лика Алтай); низкие результаты голосования за «Единую Россию» и Дмитрия Медведева; коррупционные скандалы (но не как основной критерий); конфликт с группой, пролоббировавшей назначение на пост⁸.

Наблюдения состава и численности заместителей глав исполнительной власти, выполненные в июле 2002 г., в феврале 2003 г. и в феврале 2005 г., в сентябре 2008 г., как уже отмечалось, отражают их нестабильность в большинстве из обследованных субъектов федерации. В рассматриваемый период менялись не только заместители глав, но подразделения (органы) исполнительной власти. В 7 регионах количество подразделений сократилось. Наибольшее сокращение имело место в Челябинской области с 51 до 21, а наименьшее – в Республике Карелия с 18 до 16 подразделений. Сокращение количества подразделений только в двух случаях совпало с сокращением численности заместителей глав (Республика Карелия и Челябинская область). В остальных случаях количество подразделений органов власти росло при стабильной численности заместителей (Ивановская область) и при росте числа последних (Алтайский край, Республика Алтай, Саратовская область и др.).

Смена заместителей глав исполнительной власти регионов, изменения в организационной структуре в целом чаще всего связаны не только со сменой лидера. Главы исполнительной власти пытаются найти новых, более эффективных исполнителей, создать новые управленческие комбинации в структурах управления. Например, за 1995–2000 гг. в администрации Приморского края при губернаторе Е.И. Наздратенко было принято 80 решений по вопросам организационной структуры системы управления: создавались и реформировались, переподчинялись подразделения администрации, вводились и исключались должности вице-губернаторов, перераспределялись их функции⁹. Но в 2001 г. пришел новый губернатор Приморского края С.М. Дарькин, который сменил предыдущую команду и организационную структуру в целом. В 2002 г. он заменил четырех заместителей из своей команды, а к 2008 г. из его команды, пришедшей к власти в 2001 г. остался только один вице-губернатор.

Каждый второй глава исполнительной власти субъекта, из числа обследованных, имеет аппарат. Задачи такого аппарата в значительной степени могут ограничиваться организационно-техническим обеспечением деятельности главы, как, например, в Свердловской области, или

⁸ Второй Рейтинг политической выживаемости губернаторов. Международный институт политической экспертизы и Центр политической конъюнктуры России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://stratagema.org/issledovaniya.php?nws=jtz3t3310856190>.

⁹ 1995 г. - 12 постановлений Губернатора Приморского края; 1996 г. - 10; 1997 г. - 15; 1998 г. - 22; 1999 г. - 11; 2000 г. - 10 (источник: Сборники нормативных актов администрации Приморского края; Консультант Плюс (региональный выпуск).

главы и правительства, как в Калужской области. Круг задач, решаемый такими подразделениями, по существу не зависит от размера территории, ее населенности или удаленности от центра России. Количество подразделений в аппарате главы исполнительной власти может быть соизмеримо с количеством подразделений при правительстве. Например, в аппарате губернатора Калужской области 16 подразделений и 15 подразделений при правительстве этой области, в аппарате главы Республики Карелия 14 подразделений и 14 подразделений при правительстве республики, в аппарате главы Республики Коми и правительства Республики Коми (совмещенный аппарат) 34 подразделения, а при правительстве 28. Минимальное количество таких подразделений в администрации Тамбовской области (2), а максимальное в Иркутской области (34)¹⁰.

Структура аппаратов глав исполнительной власти субъектов федерации, как прочих органов исполнительной власти, отличаются, в своем большинстве, нестабильностью. Это происходит, как в случае перевыборов губернатора (Челябинская область и др.), так, и в течение губернаторского срока (Республика Коми и др.). В Калужской области за период с февраля 2003 г. по февраль 2005 г. после избрания нового губернатора области была изменена структура администрации, изменены названия 7 из 16 подразделений аппарата губернатора, но сферы ведения по существу не изменились. Вместо службы протокола, появился отдел внешних связей и протокола, вместо правового управления губернатора области, появилось управление правового обеспечения и законодательных инициатив губернатора области. Смена названий, слияние или разукрупнение подразделений в органах власти это по существу способ смены государственных региональных служащих. Из 18 названий подразделений при правительстве Калужской области сохранилось только 2 (комитет по ветеринарии и центр лицензирования) и общее их количество сократилось до 15.

Таким образом, первое противоречие является источником и причиной нестабильности оперативного и текущего управления в субъектах федерации. Как правило, после выборов нового главы исполнительной власти субъекта федерации организационная структура администрации, изменяется, тем самым фактически парализуется оперативное и текущее управление, лишая его таких качеств, как непрерывность, преемственность, стабильность и адекватность.

Второе противоречие - противоречие между частными интересами высших должностных лиц ИВСФ и ожиданиями большинства хозяйствующих субъектов на его территории – является следствием разба-

¹⁰ Кроме того, в администрации Иркутской области числилось еще 23 подразделения.

лансировки или несогласованности институтов в экономической, правовой, политической и идеологической сферах жизни общества. С точки зрения новой институциональной теории и теории общественного выбора, проявляется в рентоориентированном поведении высших должностных лиц ИВСФ¹¹. Обусловленные этим ограничения экономической деятельности способствуют появлению различных форм ренты. Как отмечает Крюгер, в таких случаях поиск ренты приобретает формы взяточничества, коррупции и т.д. [3.69], что в определенной мере подтверждается результатами наших исследований. Для этих целей создаются распределительные коалиции или группы специальных интересов действующие по неформальным правилам. Известно, что каждый четвертый служащий в ИВСФ занят в сфере неформального регулирования. Стало правилом, когда главы и чиновники ИВСФ при приходе во власть оказывают преференции в распределении экономических ресурсов в пользу меньшинства.

Исследование структур управления администраций Приморского и Хабаровского краев, Ивановской и Камчатской областей в 1996-2008 гг. (табл. 3.2), показало, что при существенном различии в количестве подразделений в администрациях рассматриваемых субъектов федерации, их объединяет структурное сходство в распределении сфер ведения между подразделениями. В этом распределении сфер ведения обращает внимание высокий удельный вес подразделений, действующих вне правового поля органов исполнительной власти субъектов федерации. В 1996 г. наиболее высоким этот показатель был в администрации Ивановской области (56,0 %), а в 2005 г. – в администрации Приморского края (36,0 %). В этот период просматривается тенденция сокращения доли таких подразделений и количества подразделений в целом. По результатам исследования 71 (2005 г.) субъекта федерации этот показатель составляет 25,0 %. В советский период в региональных органах исполнительной власти создавались подразделения только по направлениям сфер ведения – в пределах правового поля.

Таблица 3.2

Структура администраций ряда субъектов федерации России по сферам ведения, 1996 - 2008 гг., проценты¹²

			Сферы ведения (функции) подразделений, %	
--	--	--	--	--

¹¹ С точки зрения классической теории такое поведение может быть определено как эгоистическое.

¹² Данные автора и сайта www.gov.ru. К функциям, имеющим правовую обеспеченность в ходе анализа, были отнесены следующие: управление управлением, управление государственными услугами, управление обеспечением управления

Субъект федерации	Год	Все подразделения, %	Управление управлением	Регулирование использования экономических ресурсов	Управление разработкой и исполнением бюджета	Распределение и воспроизводство общественного блага	Управление обеспечением управления	Прочие	Количество подразделений, единиц
Ивановская область	1996	100,0	3,0	13,0	3,0	22,0	3,0	56,0	32
	2003	100,0	5,0	15,0	5,0	30,0	5,0	40,0	20
	2005	100,0	4,0	11,0	4,0	52,0	7,0	22,0	27
	2008	100,0	3,7	29,6	3,7	29,6	3,7	33,3	27
Камчатская область	1996	100,0	3,0	13,0	3,0	31,0	19,0	31,0	32
	2003	100,0	6,0	19,0	6,0	25,0	13,0	31,0	16
	2005	100,0	4,0	15,0	4,0	37,0	11,0	30,0	27
	2008	100,0	6,2	41,6	6,2	18,8	18,8	9,4	32
Приморский край	1996	100,0	4,0	10,0	2,0	21,0	25,0	38,0	52
	2003	100,0	5,0	20,0	3,0	23,0	23,0	28,0	40
	2005	100,0	5,0	17,0	2,0	26,0	14,0	36,0	42
	2008	100,0	5,9	35,3	5,9	23,5	5,9	23,5	34
Хабаровский край	1996	100,0	5,0	8,0	3,0	15,0	23,0	46,0	39
	2003	100,0	5,0	19,0	5,0	18,0	5,0	48,0	21
	2005	100,0	4,0	15,0	4,0	37,0	10,0	30,0	27
	2008	100,0	3,4	34,5	3,4	17,2	20,7	20,7	29

С правовой точки зрения к необеспеченным, были отнесены функции, связанные со следующими сферами деятельности: международные отношения и внешнеэкономические связи, строительство, топливо и энергетика, аграрно-промышленный комплекс, торговля, транспорт, промышленность и др. В этих сферах деятельности предметы и пределы ведения региональных органов власти фактически ограничены рамками их собственности. Вне пределов ведения региональные органы власти могут применять экономические стимулы за счет региональных фондов развития, политическую поддержку проектов развития отраслей. В некоторых субъектах этими вопросами ведали от 1 заместителя главы территории в Республике Тыва до 9 в Новосибирской области.

В большинстве из обследованных территорий России функции, относящиеся к правовому полю, выполняют менее половины заместителей глав исполнительной власти (Амурская, Архангельская области и др.). Данные за 2002 г., 2003 г., 2005 г. и 2008 г. демонстрируют незначитель-

ные изменения в этой сфере деятельности. Следует иметь в виду, что деятельность органов исполнительной власти за пределами правового поля не регламентируется местными нормативными актами, а официально декларируемые цели и задачи фиксируются в положениях о подразделениях, утверждаемых губернатором.

В этой связи существует широкая практика использования неформального регулирования¹³ в рамках рентоориентированного поведения. Систематизированные данные о противодействии органов правопорядка такой практике не доводятся до сведения общественности и поэтому пока неизвестны. О масштабах можно судить только по косвенным данным. Только в некоторых случаях такая практика влечет за собой обвинения в адрес государственных служащих во взяточничестве, имеют место случаи, когда такие явления получают оценку, хотя и не совсем полную, со стороны правоохранительных органов. «Как показал на суде обвиняемый М.А. Крокс [3.27] в 2001 г. губернатор Приморского края выступил с инициативой создать «фонды социальной поддержки» в каждой отрасли» [3.27]. Обвинение утверждало, что «...Крокс М.А. организовал принудительную систему поборов денежных средств ... путем отказа предпринимателям в выдаче лицензии ... под угрозой закрытия площадок для хранения и отгрузки лесоматериалов на экспорт...» [3.27]. За превышение должностных полномочий и незаконное участие в предпринимательской деятельности Ленинский районный суд г. Владивостока приговорил заместителя начальника управления лесным комплексом Приморского края Крокса к двум годам лишения свободы условно с испытательным сроком два года [3.27].

Таким образом, второе противоречие является источником дискредитации идеи построения правового демократического общества в России, формирует недоверие в обществе к способности региональных властей честно и непредвзято распределять экономические ресурсы территории. В то же время в правовой и идеологической сферах не сформированы соответствующие этим негативным явлениям противовесы.

Третье противоречие - противоречие между частями и целым, группой и индивидом – является следствием неограниченности власти глав ИВСФ в отношении государственных служащих; слабой защищенности служащих от начальственного произвола, их участием в неформальном регулировании экономики региона и в выборных компаниях.

¹³ В противовес российской практике в теории «говернанс», активно развивающейся в странах ОЭСР, неформальное регулирование со стороны общества является неотъемлемым институтом развития государственного и муниципального управления.

Проявляется в высокой текучести служащих, трудовых спорах и конфликтах, периодически рассматриваемых в судах.

Маловероятно получение общественно значимых результатов в сферах ведения за пределами правового поля (в рамках рентоориентированного поведения руководства ИВСФ) и поэтому государственные служащие, занятые в неформальном регулировании, имеют более высокую степень риска увольнения по результатам работы по сравнению с другими служащими этого же аппарата. Так, двое из заместителей губернатора Чуколки в 2000 г. – А. Трофимов, А. Тряпицын – были уволены губернатором Назаровым А., а двое других заместителей – А. Барсуков и И. Шишкин – посчитали действия губернатора в отношении коллег неоправданными и уволились [3.72]. Губернатор Красноярской области А. Лебедь уволил всех своих заместителей в январе 2002 г., поскольку решил сократить их число с 12 до 9 [3.73]. Губернатор Тверской области В. Платов в сентябре 2002 г. предложил всем своим заместителям написать заявление об отставке, а затем четверых из них уволил [3.74]. Аналогичная ситуация имела место в Приморском крае в 2001 г. Не являются редкими случаи восстановления по суду заместителей глав исполнительной власти регионов в связи с незаконностью их увольнения [3.74].

Таким образом, третье противоречие, как и первое, является источником и причиной нестабильности оперативного и текущего управления в исполнительной власти субъекта федерации, а так же высокой текучести среди его государственных служащих. Вместе с тем следует отметить, что смена команды, точнее высшего уровня управления, является вполне естественным процессом, обусловленным результатами выборов главы исполнительной власти субъекта федерации и сложившимися правилами. В то же время смена членов команды «на ходу» достаточно объективно отражает явно недостаточный уровень эффективности оперативного управления в целом и функционирования организационной структуры в большинстве администраций субъектов федерации России.

Четвертое противоречие - противоречие между затратами на управление в ИВСФ и его эффективностью – является следствием и результатом первого, второго и третьего противоречий. Эти противоречия, по определению, генерируют повышенные затраты на управление. Они проявляется в повышенных расходах бюджета на содержание избыточного персонала, оплату привилегий. Основными и общими практически для всех органов исполнительной власти субъектов федерации, по нашему мнению, являются следующие *источники (факторы) повышенных расходов бюджета*:

1) содержание избыточного количества подразделений. Не менее 25 процентов подразделений органов исполнительной власти заняты в

деятельности вне правового поля, а так же неформальных формирований;

2) выплаты компенсаций за увольнение «по сокращению штатов» в связи с реструктуризацией аппарата при смене главы исполнительной власти, а так же в течение его выборного срока (двухмесячное выходное пособие). По нашим оценкам сменяется от 25 до 60 процентов работников аппарата;

3) финансирование льгот заместителям главы исполнительной власти (персональные автомобили; неограниченные мобильная связь и доступ в интернет; штат помощников и секретарей; персональный кабинет с обязательным ремонтом и заменой мебели и оргтехники при смене его (кабинета) владельца; повышенные: представительские командировочные и транспортные расходы, социальный пакет и др.). Руководители подразделений также имеют льготы, но менее значимые (персональные автомобили, частично ограниченные или неограниченные мобильная связь и доступ в интернет, секретарь, персональный кабинет с ремонтом и заменой мебели и оргтехники, повышенные: представительские командировочные и транспортные расходы, социальный пакет и др.);

4) повышенные расходы в связи с избыточной численностью сотрудников, необходимой по функциям «управлять управлением» и «управлять обеспечением».

Базой для трактовки расходов, как «повышенные», по нашему мнению, являются расходы бюджета субъекта федерации на содержание стабильного аппарата управления исполнительной власти, действующего в пределах правового поля, определенного для него федеральным и региональным законодательством. Прогнозирование и планирование расходов на управление может осуществляться на основе соблюдения следующего принципа: опережающего роста параметров эффективности экономики в пределах территории по сравнению с ростом затрат на управление в администрации региона. Суммарные минимальные затраты бюджетов субъектов федерации в целом по России по трем из четырех источников (факторов) повышенных расходов бюджета по нашим оценкам *достигают в общей сумме 10,6 млрд. рублей из расчета на год в ценах и условиях 2005 г.* Безусловно, это достаточно примитивный расчет, но он отражает суть проблемы – недостаточно эффективные организация и управление дорого обходятся бюджету.

Не вызывает энтузиазма состояние экономики в регионах. В ряде публикаций, посвященных проблемам экономики субъектов федерации отмечается [3.7], что по мере продвижения реформ и формирования рыночной среды, обнаружилось различия в степени адаптации к новым условиям хозяйствования территорий с разной структурой экономики и разным менталитетом населения и власти, выразившиеся в росте диф-

ференциации социально-экономического развития между ними, ослаблении механизмов межрегионального экономического взаимодействия. Как известно, всего только семь-восемь субъектов являются бюджетными донорами. Большинство территорий не располагают собственными финансовыми ресурсами, это усложняется проблемами, связанными с движением финансовых потоков между регионами и финансовым центром. Все это вместе взятое сформировало в России такую экономическую категорию, как структурная бедность – постоянное состояние значительной части ее населения [3.7]. В этой связи экономическая конъюнктура большинства субъектов Федерации России, характеризуется устойчивым и глубоким спадом экономической активности и резким снижением уровня жизни населения.

Таким образом, четвертое противоречие генерирует повышенные затраты бюджета субъектов федерации на управление и не обладает потенциалом адекватного роста эффективности управления.

Пятое противоречие - противоречие между потенциалом государственных служащих в ИВСФ и методами его актуализации в господствующей парадигме управления – является следствием «генетических» проблем с мотивацией персонала в менеджменте, в его идеологическом, фундаментальном принципе о том, что человеком надо управлять. Проявляется в низкой эффективности работы ИВСФ, на фоне высокой сменяемости персонала. Дополнительными аргументами в пользу реалистичности и действенности пятого противоречия являются вскрытые нами первые четыре противоречия.

Таким образом, в результате анализа выявлены основные противоречия в организации и управлении в исполнительной власти субъектов федерации, которые являются источниками низкой эффективности их систем управления. Полученные научные результаты позволяют развивать теоретические исследования в области методологии организации и управления в органах исполнительной власти субъектов федерации, а так же разрабатывать и реализовывать практические меры, направленные на повышение эффективности систем управления в этих органах в регулировании экономического развития территории.

3.2. Теоретико-методологические основы организации и управления: от старой к новой парадигме

Экономическая теория в последние десятилетия существенно продвинулась в понимании поведения экономического субъекта при принятии управленческих решений от «рационального» к «иррационально-

му», от «общественно полезного» к «эгоистическому» (оппортунистическому или рентоориентированному). Новая институциональная экономическая теория предоставляет инструменты для экономического анализа функционирования государства с точки зрения индивидуально- или группового поведения, институциональной коррупции, а так же способы ограничения монопольной власти правителя и общие подходы к институциональным изменениям [3.4]. Теория общественного выбора рассматривает поведение на политических рынках. Но органы ИВСФ действуют и на политических и на экономических рынках. Эти теории описывают поведение при принятии решений на государственном уровне, но не учитывают особенности регионального уровня управления в государстве, а так же не рассматривают вопросы, связанные с организацией управления в органах власти. Теория институциональных изменений (в новой институциональной экономической теории), которая ориентирована на проведении изменений, по мнению самих ее авторов пока находится в стадии становления [3.10]. Активно разрабатываемая с начала 90-х годов XX века концепция политических сетей (Берцель Т., Родес Р., Марш Д., Отул Л. и др.), конструирует альтернативные рынку и иерархии модели взаимодействия государства и гражданского общества в условиях глобализации, роста неустойчивости, умножения рисков в общественном развитии [3.44], но пока не может предоставить инструментарий для решения сложившихся противоречий (раздел 3.1). Анализ публикаций в сфере региональной экономики показывает, что вопросы методологии и методов организации управления (деятельности) и регулирования экономики на федеральном уровне пока не пользуются заслуженным вниманием со стороны исследователей. Рассматривая вопросы регулирования экономики региона на федеральном уровне, одни авторы считают, что в его основе должны находиться полномочия субъекта [3.57], другие рассматривают цели и принципы государственного регулирования [3.26], третьи исследуют методологию и методику анализа экономического развития региона [3.44]. В известной монографии, выполненной под руководством академика РАН А.Г. Гранберга [3.8], в регулировании развития региона предлагается ориентироваться на собственные возможности, знания, инновацию, развитие институциональной сферы; рассматривать регион как квазикорпорацию, а также выполнять оценку конкурентных преимуществ территории и маркетинг выпускаемой на территории продукции. В редких отечественных исследовательских работах¹⁴, в той или иной степени связанных с регу-

¹⁴ См. Амутинов А.М. макроэкономические аспекты методологии регулирования развития экономики региона (на примере Республики Дагестан): Дис. докт. экон. наук. – Москва, 2001. 71:03-8/75-1; Галичанин Е.Н. Регулирование экономического развития в территориальных системах (на примере Дальнего Востока и Забайкалья): Дис. докт. экон.

лированием экономического развития на уровне субъекта федерации, обходят стороной вопросы организации и управления в ИВСФ, взаимосвязи эффективности этой сферы деятельности с эффективностью регулирования экономического развития территории. В России исследованиями управления в органах власти в основном занимались праведы¹⁵.

Большинство исследователей обходят стороной проблемы организации управления в государственной власти в целом, и в ИВСФ в частности. Чаще всего при проведении изменений в организациях, с точки зрения теорий организации и управления, речь идет: о «реструктуризации» (П.В. Кутелев; В.В. Кондратьев, В.Б. Краснова и др.); «реорганизации» (Б.З. Мильнер; М. Хаммер, Д. Чампи и др.); «организационном проектировании» (В.Г. Алиев, Б.З. Мильнер, Г. Минцберг, А.И. Пригожин, В.П. Семиков, Т.П. Хохлова и др.), об использовании в этих целях разработанной относительно недавно теории Е и О (Майкл Бир и Нитин Нория [3.67]).

Явно выраженный практикой спрос на новое в организации и управлении отражает отчаяние большинства лидеров и наемных служащих, обусловленное нецелесообразностью многочисленных слоев иерархий, эгоцентризмом руководства, ограниченностью менеджеров нижнего звена и т.д. [3.16]. Откликом на этот спрос явились модель множественных типов организаций и теория реинжиниринга. Модель множественных типов организаций по данным Р.Х. Холла [3.64] была предложена Т. Бернсом и Г. Сталкером в 1961 г. и включала два типа структур управления механический и органический

Механический тип структуры управления основан на иерархической власти, а противоположный ему органический тип представляет собой сетевую структуру управления, для которой характерны постоянное регулирование, пересмотр задач, коммуникационная связь. Они предложили рассматривать организацию как совокупность трех относитель-

наук. – Хабаровск, 2001. 71:02-8/93-7; Ишаев В.И. Региональное развитие в условиях рыночных реформ и либерализации внешнеэкономических связей (на примере Дальнего Востока): Дис. ... канд. экон. наук. – Хабаровск, 1999. 71:02-8/92-7; Кисельников А.И. Исследование процессов управления на уровне субъекта федерации и районов нового освоения. Дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05, 08.00.04. - Новосибирск, 1999. 71:01 – 8/97 – 7; Магомедова М.М. Государственное регулирование социально-экономического развития России и регионов в условиях рыночной экономики (вопросы теории и практики). – Махачкала, 2001. 71:02-8/118-6; Россель Э.Э. Регулирование экономического развития промышленно развитого субъекта федерации: Дис. ... д-ра экон. наук. – Москва, 2001. 71:02-8/35-Х.

¹⁵ Исключением являются статьи специалистов в области управления: А.А. Денисова «Проблемы эффективного управления в России» (Менеджмент в России и за рубежом, № 2, 2007); Прохорова А. «Наследственная болезнь нашей модели управления» (Свободная мысль XXI, № 10, 2002. С. 49-63).

но самостоятельных систем: формальной власти; структуры карьерного роста; политической [3.15].

Основы реинжиниринга стали логическим продолжением исследования органических структур управления и были заложены в США в конце 80-х годов XX века [3.63], а в середине 90-х годов получили развитие в России [3.36]. Реинжиниринг рассматривается авторами как способ радикальных преобразований структуры бизнеса и базируется на достижениях компьютерной техники и технологии [3.25]. В основу таких преобразований бизнеса положено выделение бизнес - процессов, а так же формирование ответственных за них, так называемых команд процессов. В некоторых случаях команды процессов объединяются в сетевые структуры, сохраняющие управленческую иерархию. В последние годы такой подход к управлению получил название «процессный». Известно следующее наиболее общее определение процесса – это совокупность взаимосвязанных или взаимодействующих видов деятельности, преобразующая «входы» в «выходы» [3.24]. При этом процесс может содержать в себе следующие виды деятельности, как в отдельности, так и в их комбинации: управленческая, производство товаров, оказание услуг. Следует отметить, что авторы реинжиниринга, не покушаются на парадигму классического менеджмента, и даже стремятся ужесточить режим работы сотрудников¹⁶, но вместе с тем пытаются искусственными мерами уменьшить негативное влияние некоторых положений этой парадигмы. Вот одно из них, гласящее - *человек стремится минимизировать меру своего участия, ответственности и поэтому им необходимо управлять.*

Преобладание в исполнительной власти субъектов федерации России **авторитарного управления** вряд ли способно стать долговременной основой для формирования управления, обеспечивающего устойчивое и динамичное развитие экономики и общества. Авторитаризм в государственной власти является адекватной реакцией и логичным следствием, сложившейся в России национальной модели управления. Об этом же свидетельствуют и другие авторы. Например, Г.Б. Кочетков [3.20] среди основных черт современного корпоративного управления в стране выделяет:

- слабое развитие корпоративной демократии и доминирование крупных собственников;
- сращивание банковского капитала и промышленности, формирование олигархии;

¹⁶ В то же время некоторые исследователи (Дж. Чампи, Т. Давенпорт) высказывают острую критику в адрес авторов по поводу «антигуманности» реинжиниринга и плохого учета человеческого фактора (Классики менеджмента / Под. ред. М. Уорнера / пер. с англ. под. ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб.: Питер, 2001. –1168 с. С. 923).

- укрепление позиций директорского корпуса;
- сохранение значительных позиций государства;
- нехватка инвестиционных ресурсов.

Кроме того, существует опасность вырождения авторитаризма в форму жесткой централизации (государственный капитализм), при которой сохраняются высокая нестабильность состава аппаратов управления, а так же связанные с этим низкая эффективность его деятельности и повышенные затраты на компенсации при увольнении служащих. Государственное управление на региональном уровне, безусловно, не может существовать в отрыве от сложившегося на федеральном уровне. Даже если в течение выборного срока губернатора управление будет стабильным, то оно окажется менее эффективным по сравнению с управлением, основанным на производственной демократии. Здесь все решается на высших уровнях управления, инициатива отдельных работников, рождающая синергетические эффекты, в таких условиях, по нашему мнению, является скорее исключением, чем правилом.

Если в рамках парадигмы классического менеджмента и сложившихся тенденций, за счет принятия законодательных мер в России удастся добиться стабилизации государственного оперативного управления, в том числе и в исполнительной власти субъектов федерации, то и в этом случае возможности развития и совершенствования управления ограничены. При всех положительных, в этом случае, результатах есть и отрицательный – *устойчивую структуру власти в силу законодательной защищенности крайне сложно реформировать*. Это наиболее ярко демонстрирует опыт США где, начиная с 90-х годов XX века, каждая новая администрация США, используя опыт предшественников, пытается реформировать стабильные федеральные структуры управления с целью приближения качества управления в них к управлению, характерному для динамичных корпораций («работать лучше, а стоить меньше»). Например, Клинтон Б., будущий президент США, начиная с его первой избирательной компании, призывал к «революции» в правительстве [3.69].

В целях повышения качества государственного управления в США использовались следующие меры: корректировались действующие и принимались новые законодательные акты; создавались новые координационные механизмы; формулировались целевые показатели для служб; финансирование осуществлялось по целям и результатам; усиливался контроль результатов. В 1993 г. в США был образован Президентский совет по управлению [3.11]. Кроме того, было выдвинуто четыре главных направления реформирования государственного управления:

- борьба с бюрократизмом;

- повышение роли человека, выдвижение его на первый план в системе государственного управления;
- наделение сотрудников полномочиями, необходимыми для достижения результата;
- ограничение расходов и сокращение численности персонала.

Но, как отмечает А.Н. Исаенко, к началу XXI века центр тяжести этой работы в США явно сместился с эффективности управления на экономию (четвертое направление), получаемую за счет сокращения служащих. В этом здесь немало преуспели, используя стимулирование досрочного выхода на пенсию государственных служащих, однако, получив правительство, которое стоит меньше, американцы не уверены, что оно сможет работать лучше¹⁷. Наиболее вероятной причиной такого смещения «центра тяжести», по нашему мнению, стало противоречие на «генетическом» уровне - между вторым направлением и отношением к человеку в парадигме классического менеджмента. По неволе у нас возникла «крамольная» мысль о том, что идея «повышения роли человека, выдвижение его на первый план в системе государственного управления» столкнулась с основной идеей менеджмента – человеком нужно управлять, и, по этой причине, данная цель не может быть в этих условиях достигнута в полной мере.

Известно, что и в других развитых странах ведется активный поиск в сфере повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти, в связи с неудовлетворённостью общества эффективностью этой деятельности. Концепции «нового государственного управления (менеджеризма)», «нового открытого правительства», «новых основ демократического государственного управления», «новой модели управления» основаны на попытках использования в той или иной степени рыночных и конкурентных элементов в качестве эквивалента частного производства и распределения в сфере государственного управления, насаждении корпоративных методов управления и оценки результатов деятельности органов власти. То, что в России и за рубежом поиск продолжается, свидетельствует о наличии кризиса в классической теории менеджмента. Но и в достигнутых результатах нет пока выхода на принципиально новые решения в области организации управления. Прав Клаус Кёниг, утверждающий, что желания людей состоят не в том, чтобы государственные учреждения управлялись с помощью экономических рычагов, а в том, чтобы это соответствовало коллективным целям и соглашениям [3.13].

¹⁷ По данным Исаенко А.Н. за счет таких мер численность государственных служащих в США сократилась с 1993 г. на 324,6 тыс. человек и к началу 2000 г. составила 1,8 млн. человек, что соответствовало уровню 1950 г. Однако при таком сокращении персонала сокращения звенности и иерархичности федеральных структур не произошло.

На эти ключевые, по нашему мнению, аспекты реформирования государственного управления целесообразно обратить внимание авторов административной реформы в России. Тем более, что на наличие недооценки человеческого фактора указывают некоторые исследователи. Так Ю.М. Буравлев [3.4] отмечает, что человек, как ключевое звено в системе государственного управления, в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации¹⁸, прямо не упоминается. Российский исследователь О. Сергеев [3.50] высказывается в пользу создания эффективного государственного аппарата в России, основанного на таких ключевых, по его мнению, понятиях кибернетики, как большая система, закон необходимого разнообразия, самоорганизация и самосинхронизация.

Безусловно, указанные теоретико-методологические основы помогают исследовать состояние и проводить результативные изменения в основном в управляемых иерархически организованных частных организациях в рамках парадигмы классического менеджмента. Принципиальных изменений в местоположение человека в управлении, как субъекта и объекта, эти теории не вносят. Полагаем, что этих теоретико-методологических основ пока недостаточно, как для вскрытия, анализа проблем в области государственного управления, так и для выработки и обоснования мер, направленных на ликвидацию их (проблем) источников. Возникает правомерный вопрос - **если известные теории экономики, организации, управления**, жизнеспособны для всех видов организаций (предприятий), то они в равной степени должны быть актуальными, как для коммерческой организации, так и для такой организации, как ИВСФ. Органы ИВСФ действуют в России в условиях рыночной экономики уже более десяти лет, характеристики большинства из них, как известно, не соответствуют успешно действующей коммерческой организацией (предприятием) – они не стабильны, не адаптивны, не устойчивы и плохо управляются, результативность их деятельности низкая [3.53]. По всем канонам этих теорий предприятия с такими характеристиками должны прекратить свою деятельность. Но ни один орган ИВСФ под давлением рыночных условий, принципиально не изменился, и не исчез.

Причины, скорее всего, кроются в небольших, но достаточно значимых различиях в управлении организациями частной и государственной форм собственности. Исследование этого вопроса позволило нам выявить описанные теоретиками и практиками, а затем систематизировать и сгруппировать расхождения между органами ИВСФ и частными организациями (предприятиями), в сущности, и в содержании известных, основных характеристик и базовых ценностей (табл. 3.1).

¹⁸ Утверждена Президентом РФ 15.08.2001.

Расхождения особенно значимы по следующим характеристикам организации (предприятия): целям, источникам финансирования, самостоятельности, универсальности, непрерывности, а так же *возможностям мотивации руководящей элиты организации со стороны собственника к повышению эффективности деятельности*. Например, частные организации (предприятия) самостоятельно формулируют цели, утверждают и изменяют их. В противоположность этому, для органов ИВСФ характерно формальное единство основных целей и направлений действий, как в рамках вертикали исполнительной власти, так и по горизонтали. Цели их деятельности проистекают из функций, которые эти органы призваны выполнять. Известные характеристики СУ, как адаптивность, управляемость и устойчивость признаны критериями существования (жизнеспособности) частных организаций, но таковыми для органов ИВСФ не являются.

К приведенным аргументам целесообразно добавить достаточно сходные оценки исследователей в отношении недостаточной коммерческой эффективности деятельности унитарных предприятий (государственных и муниципальных), как в социальной сфере, так и в сфере материального производства. Кроме того, полагаем, что на эффективность деятельности органов исполнительной власти, среди прочих факторов, влияет практическое *отсутствие обратных связей и отношений между собственником общественных экономических ресурсов в лице народа*¹⁹ *и топ менеджментом организаций (предприятий) которым доверено управление общественными ресурсами*. Несовершенство механизмов регулирования рентоориентированного поведения чиновников в России, как известно, привело к коррупции на уровне, превышающий сложившийся в развитых странах.

Указанные различия, как показал, проведенный нами анализ, ещё не получили комплексного осмысления и оценки в работах современных исследователей. Все это подтверждает сделанный нами вывод в [разделе 3.1](#) о наличии *противоречий между потребностями общества в проведении организационно-экономических мероприятий, направленных на улучшение организации управления в ИВСФ, а так же на повышение эффективности их деятельности и возможностями парадигмы классического менеджмента*.

Группа исследователей – К. Льюис, Т. Адорно, Э. Фромм, Д. Мак Грегор, В. Э. Деминг, П. Друкер, П. Натт, М. Фоллит, и др., поставила под сомнение незыблемость парадигмы менеджмента. Необходимость разработки современной парадигмы государственного управления под-

¹⁹ Ст. 3/1 и ст. 3/2, Конституция Российской Федерации. – М.: Издательство Экзамен, 2005. – 64 с.

держивает ряд отечественных исследователей (Г.В. Атаманчук, В.Н. Иванова, В.А. Козбаненко и др.).

Выход из сложившейся ситуации может быть найден в изменении отношения к человеку в теории и практике управления в целом, и в организации государственного управления в частности. Необходимо повысить роль государственных служащих, являющихся нефинансовыми инвесторами «корпорации», называемой исполнительной государственная власть. Ведь именно эта корпорация, созданная для блага людей, как никакая другая организация, нуждается в этой самой человеческой энергии. Организация управления на основе новой парадигмы управления – парадигмы самоорганизации и саморазвития обеспечит формирование конкурентных преимуществ России в сфере государственного управления на уровне ИВСФ и федерации в целом по сравнению с другими странами.

Таким образом, анализ современных теоретико-методологических основ проведения изменений в управлении (реструктуризация, реорганизация, организационное проектирование, организационные изменения), базирующихся на парадигме классического менеджмента, показывает, что они сформулированы применительно к коммерческим организациям. *Применение этих теорий в ИВСФ России не вывело и не выведет управление на качественно новый уровень, поскольку не изменяет роль и место человека в системе управленческих связей и отношений, как субъекта и объекта (управления), predeterminedную ему в рамках этой парадигмы.* Местоположение человека определяется вышестоящими уровнями управления, а не является результатом инициативных действий людей, как субъектов и объектов управления. Это, в свою очередь, требует все более сложных механизмов координации целей разных уровней власти, а так же способов мотивации персонала для получения синергетических эффектов.

Весьма перспективной и долгосрочной основой, позволяющей вывести управление в исполнительной власти из тупика, по нашему мнению, может стать *парадигма самоорганизации и саморазвития*, предложенная американскими исследователями К. Клок и Дж. Голдсмит [3.16]. В этой парадигме господствует положение гласящее, что *человек способен брать на себя ответственность и наиболее эффективно работать в условиях самоорганизации* (самоуправление плюс сотрудничество плюс организационная демократия). Но пока этими авторами сформирована идея, не доведенная до методологического уровня. Ещё одним доводом в пользу этого является утверждение Р. Салмон, о том, что «ключом к будущему организации является почти религиозная вера в потенциал человека» [3.49]. Кроме этого, как мы полагаем, в основу новой парадигмы могут быть положены и развиты предложения авторов концепций «политических сетей» (Берцель Т., Родес Р., Марш Д., Отул

Л. и др.), а так же «организационных сетей» (Мануэль Карлос Кастельс, Джон Аркийя, Дэвид Ронфелдт и др.), об использовании сетевых структур в качестве основы для создания более эффективных, чем просто иерархические, структур управления. Помимо того могут быть использованы достижения современных теорий организации и управления таких, как управление через согласование целей и делегирование, прошедших проверку в развитых странах.

Нашим вкладом в разработку новой парадигмы развития организации и управления в ИВСФ могут стать направления и способы устранения основных противоречий в организации и управлении в ИВСФ, рассмотренных нами в *табл. 3.3*. Эти предложения сформулированы на основе анализа современных отделов теорий экономики, организации, управления, и являются их логическим развитием.

Основной идеей предлагаемого является *переход организации управления на новую парадигму – парадигму самоорганизации и саморазвития, а так же сокращение разрыва между собственником общественных экономических ресурсов народом (избирателями) и руководящей элитой ИВСФ, которой предоставлены права распоряжения этими ресурсами*. При внедрении этих предложений необходимо иметь в виду одно обстоятельство – их целесообразно реализовывать комплексно. В пользу именно такого подхода, свидетельствует опыт проведения последней административной реформы в России. Есть еще три немаловажных обстоятельства, от которых зависит переход на новую парадигму управления. Во-первых, осознание собственником общественных экономических ресурсов в лице народа (избирателями) необходимости проведения соответствующих глубоких изменений в нормативно-правовой базе страны.

Во-вторых, установление прямой и обратной связи между собственником общественных экономических ресурсов (избирателями) и руководящей элитой органов исполнительной власти в целях обеспечения возможности собственника влиять на её поведение и результаты деятельности. В-третьих, осознание собственниками акционерных обществ необходимости смены национальной модели управления в пользу модели, основанной на экономической и производственной демократии.

Если исходить из известной теории институтов и институциональных изменений лауреата Нобелевской премии Дугласа Нортон, то в условиях которые сложились в России рассчитывать на эволюционное и динамичное её развитие не приходится.

Таблица 3.3

**Основные противоречия и способы их устранения
в организации управления в ИВСФ, предложения**

Противоречие	Источники	Способы устранения противоречий
Между потенциалом государственных служащих ИВСФ и возможностями его использования в рамках классической парадигмы управления	Ограниченность парадигмы классического менеджмента в мотивации государственных служащих	Обеспечение первенства государственного служащего в системе управления на основе внедрения парадигмы самоорганизации и саморазвития
Между стабильностью, к которой стремится система управления, и постоянными изменениями в ней	Полномочия руководящей элиты (губернатора) на смену аппарата ИВСФ. Низкий уровень профессиональной подготовки государственных служащих	Ограничение полномочий руководящей элиты (губернатора) на смену аппарата ИВСФ. Создание условий для формирования и развития института государственных служащих в ОИВСФ
Между частными интересами высших должностных лиц ИВСФ и ожиданиями большинства хозяйствующих субъектов на его территории	Отсутствие реальных ограничений и механизмов, препятствующих оппортунистическому (рентоориентированному) поведению руководящей элиты ИВСФ. Независимость руководящей элиты (губернатора) от собственника общественных ресурсов – избирателей	Разработка норм, правил и механизмов, препятствующих рентоориентированному поведению руководящей элиты ИВСФ. Прямые выборы руководящей элиты (губернатора) одной из основных групп собственников – избирателями. Расширение форм участия собственника - избирателей в распределении общественных экономических ресурсов и контроле их использования
Между частями и целым, группой и индивидом	Отсутствие производственной демократии, различия в ценностях, исповедуемых руководящей элитой ИВСФ и государственными служащими	Демократизация производственных отношений в аппарате ИВСФ, в том числе и при формировании его руководства. Создание самоорганизующихся рабочих команд на основе единства ценностной ориентации
Между затратами на управление в ИВСФ и его эффективностью	Отсутствие ограничений, и контроля со стороны собственника (избирателей и налогоплательщиков)	Введение ограничений на смену сотрудников аппарата. Разработка и внедрение критериев и методов оценки эффективности работы аппарата и ИВСФ в целом

Из теории синергетики известно, что результаты эволюции предсказать сложно из-за возможности возникновения непредсказуемых изменений (бифуркаций) на каком то ее этапе. Есть ли другие способы нереволюционных изменений в управлении? Такой способ подсказывает синергетика - это проведение изменений в организации

государственного управления в форме коэволюции. По нашему мнению, такой способ представляется наиболее предпочтительным, поскольку позволит получить существенно более предсказуемые результаты. Если в эволюции фактором изменений является борьба за выживание, то в коэволюции, как известно, - взаимопомощь, согласованность и сотрудничество. Последнее, содействует получению желательных результатов.

Каковы возможные варианты перехода на новый уровень организации управления в ИВСФ в рамках коэволюции? Каковы условия и ограничения? В этой связи нами рассмотрены, следующие возможные варианты развития системы и структуры государственного управления на примере органов исполнительной власти субъектов федерации:

- совершенствование (в рамках административной реформы, объявленной Президентом Российской Федерации в сентябре 2004 г.);
- реструктуризация и реорганизация;
- развитие.

Эти варианты с набором соответствующих характеристик и ценностей органа власти, отражающих порядок формирования высшего уровня управления, представлены на [рис. 3.1](#). Совершенствование, как вариант проведения изменений в управлении в органах ИВСФ не представляется перспективным по следующим причинам.

Во-первых, не преодолен дисбаланс между политической, идеологической, экономической, институциональной и правовой сферами общественной жизни, образовавшийся в процессе реформирования страны после развала СССР. Во-вторых, трудно преодолимым препятствием для реформирования власти является упомянутая национальная модель управления.

Эта модель вполне отвечает долгосрочным и среднесрочным целям крупных российских компаний, торгующих сырьем или товарами с низкой долей добавленной стоимости. То есть, фактически отсутствуют заинтересованные в существенном улучшении государственного управления финансово обеспеченные группы, которые прямо или косвенно участвуют в формировании власти. Так же отсутствуют организованные общественные движения и политические партии, которые реально могли бы влиять и на настроения избирателей и на власть.

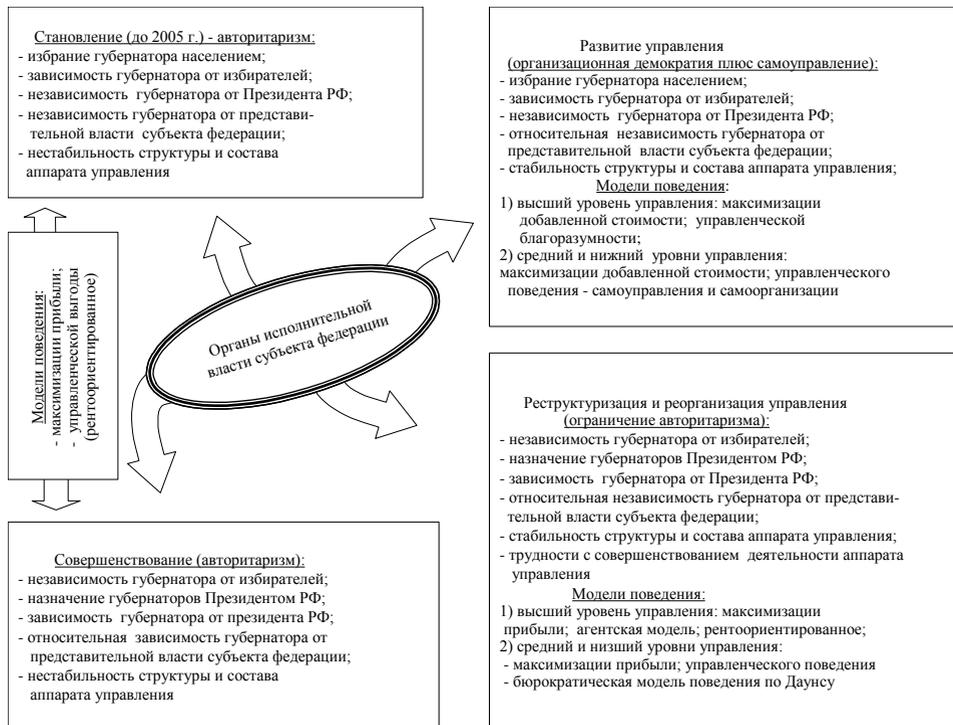


Рис. 3.1. Варианты проведения изменений в организации управления ИВСФ и их основные характеристики предложение

В третьих, назначение губернатора Президентом России по предложению представительной власти региона, или по предложению победившей на региональных выборах партии, или путем прямых выборов населением, не создаст нового состояния государственного управления, в основе которого находится авторитаризм.

Реструктуризация и реорганизация, не смотря на имеющиеся различия в масштабах и глубине воздействия на типичную иерархическую структуру управления, объединены нами в один вариант в связи с тем, что они, в конечном счете, не приводят к принципиальным изменениям в системе управления (рис. 3.2). Такие изменения по существу приведут к ограничению авторитаризма и не более того. Реструктуризация позволяет совершенствовать только две подсистемы управления из трех²⁰. Реорганизация в ее классическом виде проводится в отношении нормативно-правовой базы и организационной структуры. В случае реализации варианта «развитие управления» изменения коснутся системы управления в целом в отличие от других вариантов.

В качестве критериев выбора наиболее приемлемого варианта проведения изменений в управлении в ОИВСФ нами подобраны, систематизированы и использованы применительно к случаю органа власти известные основные характеристики и ценности организации (всего 39) в состоянии «завтра» (крайний правый столбец табл. 3.4). О наличии тех или иных характеристик управления по варианту свидетельствует знак «+», об отсутствии – знак «-», «±» – о равной вероятности этих событий. При этом надо иметь в виду, что тот или иной знак ставится как наиболее вероятный при прочих равных условиях.

В вариантах совершенствование (административная реформа), реструктуризация и реорганизация, слишком высока степень влияния личности, и связанных с этим риска, неопределенностей и коррупции. Доминирующей моделью управленческого поведения при этом является рентоориентированное поведение (максимизации политической ренты). Кроме того, в этих конструкциях отмечается высокий уровень сменяемости персонала, высокая вероятность реорганизации структуры управления органа власти (при приходе новой «команды»).

Третий вариант имеет меньше «минусов», является более предпочтительным по сравнению с другими и обладает наименьшим из предлагаемых вариантов потенциалом влияния личностных качеств губернатора на власть, поскольку первичным во власти является эффективность системы в целом, а вторичным – личность во власти. Из табл. 3.4 видно, что основные недостатки в деятельности ИВСФ, имевшие место в те-

²⁰ По Виханскому и Наумову система управления состоит из трех подсистем: структурно-функциональной; информационно-поведенческой и подсистемы саморазвития.

кущем состоянии, в случае проведения изменений в форме развития, исчезают.



Рис. 3.2. Способы и объекты проведения изменений в управлении в органах ИВСФ, предложение

Таким образом, сравнение вариантов проведения изменений в управлении в органах ИВСФ по основным их характеристикам и ценностям, позволило нам сделать однозначный вывод в пользу проведения изменений в варианте «развитие управления», что обеспечивает переход организации в качественно новое состояние. Определяющими в этом выборе являются коллективные методы работы, адаптивность, стабильность, преемственность и т.д.

Какая конструкция структур управления целесообразна для развития управления? Можно ли построить «новую» структуру только из «старых» элементов классической иерархии управления? В этой связи нами предложено следующее – поскольку основные принципы парадигмы менеджмента и парадигмы самоуправления являются в определенной мере антагонистическими, то их сосуществование и взаимодействие в рамках одной организации может быть оформлено на основе разграничения, на условиях относительной их независимости друг от друга по уровням управления.

То есть в рамках комбинированной структуры. Объединение двух парадигм управления в рамках одной организации, по нашему мнению, возможно в случае разграничения управления на два относительно самостоятельных уровня – стратегическое и оперативное (рис. 3.3).

Таким образом, в структуре управления органами ИВСФ предполагается сосуществование двух относительно самостоятельных организаций: управляемой (иерархическая структура) – стратегический уровень управления (губернатор и его аппарат), и самоуправляемой (гетероструктура²¹) – оперативный уровень управления (правительство субъекта федерации). Предложенная нами конструкция структуры не имеет аналогов в органах ИВСФ.

Таблица 3.4

Основные характеристики и ценности органов ИВСФ по вариантам проведения изменений в организации и управлении, предложение

Наименование характеристик и ценностей организации	Текущее состояние	Варианты проведения изменений			
		Совершенствование,	Реструктуризация и реорганизация	Развитие	Будущее (желаемое) состояние
1	2	3	4	5	6
1. Основные характеристики системы управления					
Адаптивность	-	-	-	+	+
Управляемость	±	±	+	+	+
Устойчивость	-	±	±	+	+
2. Порядок формирования высшего уровня власти					
«Сверху – в низ» (назначение губернатора)	-	+	+	-	-
Зависимость губернатора от Президента РФ	-	+	+	-	-
«Снизу – в верх» (избрание населением)	+	-	-	+	+
Зависимость губернатора от избирателей	+	-	-	+	+
Зависимость губернатора от представительной власти	-	±	±	-	-
3. Типы структур по Моргану					
Автократическая	+	+	±	-	-
Бюрократическая	+	+	±	-	-
Технократическая	-	-	±	±	±

²¹ Гетероструктура, в отличие от классической искусственной иерархии, - это естественная иерархия, основанная на подчинении демократически избранному лидеру, самоуправлении и личной ответственности.

Окончание таблицы 3.4

1	2	3	4	5	6
Кодетерминация	-	-	-	+	+
Представительная демократия	-	+	+	-	-
Прямая демократия	±	-	-	+	+
4. Основные характеристики оперативного управления					
Стабильность структуры и состава аппарата управления	-	-	±	+	+
Профессионализм	-	-	±	+	+
Адекватность	-	-	±	+	+
Преemptивность	-	-	±	+	+
Разграничение стратегического и оперативного управления	-	-	±	+	+
Отделение политики от оперативного управления	-	-	-	+	+
Нанимает менеджер	+	+	+	-	-
Нанимает команда	-	-	-	+	+
Иерархическая власть	+	+	+	-	-
Наделение полномочиями команд	-	-	-	+	+
Жесткость, инерционность	+	+	+	-	-
Подвижность, чрезвычайная адаптивность	-	-	-	+	+
Менеджер думает, персонал исполняет	+	+	+	-	-
Персонал и думает, и делает	-	-	-	+	+
5. Ценности организации по Клок и Голдсмит					
Командная работа	-	±	±	+	+
Диалог	-	-	±	+	+
Участие	-	-	±	+	+
Честность	-	-	-	+	+
Признание	-	±	±	+	+
Делегирование полномочий	-	±	±	+	+
Открытость	-	-	±	+	+
Сопrotивление переменам	+	+	+	-	-
6. Принципы конечного результата по Файолю и Мильнеру					
Порядок	-	-	+	+	+
Стабильность	-	-	+	+	+
Инициатива	-	-	-	+	+
Корпоративный дух	-	-	±	+	+

Какие варианты структур управления могут быть положены в основу комбинированной? Нами рассмотрены следующие варианты формирования структур управления: не стабильная, стабильная жесткая, стабильная гибкая, саморазвивающаяся. Нестабильные, стабильные жесткие и стабильные гибкие структуры управления (рис. 3.4) характерны для парадигмы менеджмента. Различаются эти структуры по состоянию адаптивности, устойчивости и управляемости.

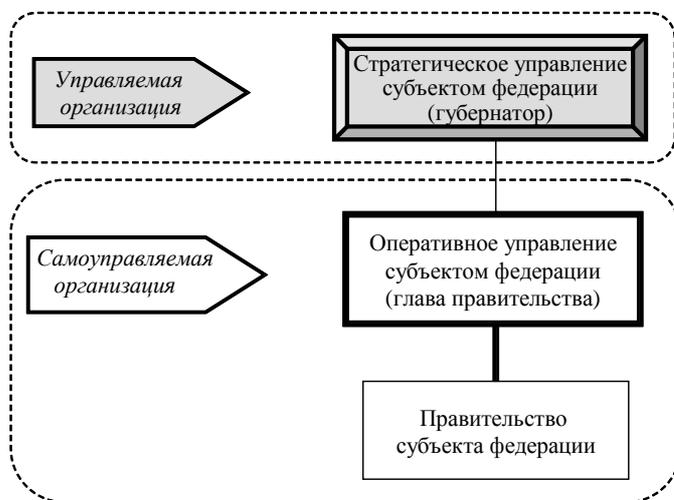


Рис. 3.3. Концепция совмещения парадигм управления в рамках одной организации (комбинированная структура), предложение

Нестабильная структура управления - это структура, которая постоянно изменяет свою конфигурацию в силу неэффективной, по мнению её руководства, деятельности. Отличается самым низким среди структур уровнем адаптивности, устойчивости и управляемости. Такое состояние характерно для организаций, близких к банкротству, но в органах ИВСФ – это постоянное, стабильно нестабильное состояние. Стабильная жесткая структура управления – это иерархическая структура, сохраняющая свою конфигурацию в течение длительного промежутка времени. По сравнению с нестабильной структурой такая структура отличается более высоким уровнем адаптивности, управляемости и устойчивости.

В случае перехода ИВСФ, в рамках парадигмы менеджмента, к стабильной жесткой организационной структуре, она может быть сформирована в виде пятизвенной и пятиуровневой управленческой иерархии, как предлагал Стаффорд Бир (жизнеспособная организация). В такой структуре глава власти субъекта федерации либо самостоятельно, либо через главу правительства управляет территорией в пределах прав и полномочий. Но здесь есть опасность, связанная с тенденцией и традициями авторитаризма в России.

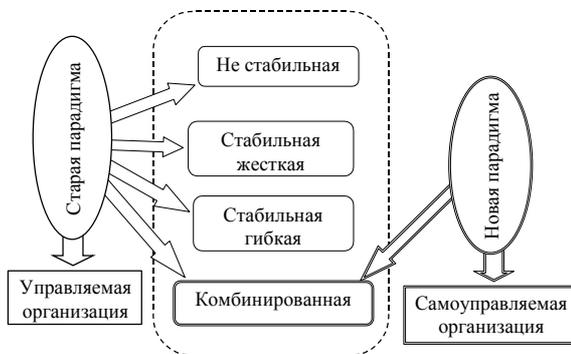


Рис. 3.4. Спектр вариантов структур управления, обобщение

Стабильная гибкая структура - это структура, изменяющая в рамках управленческой иерархии некоторые элементы своей конфигурации в зависимости от особенностей, структуры, состава и времени выпуска продукции, выполняемых работ и услуг. Это, как правило, матричная организационная структура, изменяемые элементы в которой формируются и действуют определенное время. Известна практика, когда отдельные подразделения организации периодически на определенное время наделяются горизонтальными координационными полномочиями. Возглавляют изменяемые элементы, как правило, формальные лидеры (главный инженер проекта, прораб, руководитель подразделения и т.п.). Такие структуры отличаются более высоким уровнем адаптивности, устойчивости и управляемости, по сравнению со стабильными жесткими структурами. Как известно повышенная, в этом случае, гибкость структуры, увеличивает неопределенности в управлении за счет того, что изменяемые элементы во время функционирования имеют двойную подчиненность.

Стабильная гибкая структура управления в рамках парадигмы менеджмента может быть сформирована в виде матричной организационной структуры на базе функций органов ИВСФ (типовых функций) и на основе стабильной жесткой структуры. Ряд результатов (продуктов деятельности) исполнительной власти имеет «сезонный» характер, например, прогноз социально-экономического развития территории и т.п. Поэтому в пределах блока функций, имеющего наиболее развитые связи с другими блоками, возможно по горизонтали организовывать выпуск совместных продуктов в необходимом для этого время. В стабильной гибкой структуре с матричными связями во время выполнения совместной с другими подразделениями акции отпадает необходимость в коммуникации через высшие уровни управления в пределах своей функциональной вертикали. Здесь коммуникация осуществляется по горизонтали. Такие структуры могут существовать в постоянном режиме только тогда, когда система управления поддерживает принципы производственной демократии, но сегодня такие традиции отсутствуют.

Недостатки стабильной гибкой структуры известны. Это наличие двойного подчинения руководителей подразделений - по своей управленческой вертикали и по сформированной для выпуска конкретного продукта управленческой матрице, являющейся своего рода горизонтальной пирамидой. В случае конфликта между исполнителями по горизонтали их разрешение осуществляется на высшем уровне управленческих вертикалей, что ведет к потере времени и темпа. Стабильные структуры управления формируют условия для становления и развития института государственной службы. Но, как показывает опыт США и стран ОЭСР [3.51], такие стабильные структуры плохо приспособлены к изменениям, их сложно реформировать. В этих условиях формируется противоречие – между потребностью в повышении эффективности деятельности и сопротивлением переменам. Вероятно, по этой причине в России приняли византийскую модель исполнительной власти, как оказалось далеко не лучшую.

Такая структура, по указанным причинам, не может быть использована в качестве основы для самоорганизации, но вполне, по нашему мнению, может быть использована на стратегическом уровне управления (управляемая организация) в комбинированной структуре.

Как известно в парадигме самоорганизации управление основано на выстраивании так называемой естественной иерархии (гетерархии) с матричными связями управления на основе организационной (производственной) демократии. На вершине естественной пирамиды находится неформальный, демократически избранный лидер. Поэтому новая парадигма щепетильна по отношению к стилю управления, который исповедует лидер. Если в парадигме менеджмента руководители могут

использовать как один из трех стилей управления (авторитарный, авторитарный, демократический), так и их комбинацию, то в парадигме самоуправления, что вполне очевидно, предпочтительно преобладание у лидера демократического стиля, как и вполне очевидно, что он должен обладать волевыми качествами.

Решение этой проблемы, по нашему мнению, заключается в объединении этих противоположностей в рамках комбинированной структуры, таким образом, чтобы «генетические особенности» парадигм управления, с одной стороны могли быть реализованы, а с другой стороны не вступали бы в разрушительные антагонистические противоречия между собой. Основой может стать самоуправляемая команда, формируемая снизу вверх.

Таким образом, анализ теоретико-методологических основ организации и управления в исполнительной власти субъектов федерации позволил сделать следующие выводы:

1) теоретико-методологические основы, разработанные на основе парадигмы классического менеджмента, эффективны для управления частными организациями, но не обеспечивают ожидаемый рост эффективности управления в исполнительной власти;

2) основой для перевода организации и управления на качественно новый уровень управления в исполнительной власти может стать парадигма самоорганизации и саморазвития;

3) предпочтительным вариантом развития государственного управления в России является проведение глубоких, принудительных (не эволюционных) изменений в форме коэволюции, отличающейся от эволюции наличием возможности корректировки траектории развития на основе парадигмы самоорганизации и саморазвития;

4) такой подход к проведению изменений в организации и управлении в исполнительной власти субъекта федерации станет реальной основой для устранения, выявленных в разделе 3.1 противоречий.

3.3. Методология организации и управления в аспекте новой парадигмы

Предлагаемая нами методология восполняет выявленный в разделе 3.2 «пробел» в теоретико-методологических основах, разработанных в рамках парадигмы классического менеджмента для частных организаций, и направлена на достижение ожидаемого обществом роста эффективности организации и управления в исполнительной власти. Рассмотрим её подробнее.

Методология организации управления в ИВСФ. Основными элементами предлагаемой нами методологии являются: концепция комби-

нированной СУ; логика перевода СУ из состояния «сегодня» в состояние «завтра»; критерии - принципы формирования комбинированной СУ; принципы формирования структур управления; концепция формирования структуры оперативного уровня управления; методы и виды управления; разработка плана действий; методы управления, критические факторы успеха. Рассмотрим их подробнее.

Концепция комбинированной СУ ИВСФ исходит из того, что при формировании системы управления в образе «завтра» не представляется возможным создать её целиком на основе новой парадигмы, при господстве в национальной модели управления старой. В этой связи, предлагается создать комбинированную СУ, то есть совместить в рамках одной СУ ИВСФ две системы, сформированные в рамках разных парадигм²²: 1) СУ стратегического уровня управления (губернатор и его аппарат) – управляемая организация, основанная на парадигме классического менеджмента; 2) СУ оперативного уровня управления (правительство ИВСФ, его аппарат и органы ИВСФ) – самоуправляемая и самоорганизующаяся организация, основанная на парадигме самоуправления, самоорганизации и организационной демократии.

Поскольку основные принципы старой и новой парадигм управления во многом противоречат друг другу, то их сосуществование и взаимодействие, в рамках одной комбинированной СУ может быть оформлено только на основе четкого разграничения сфер деятельности и ответственности за них, на условиях их независимости друг от друга. При этом, важная роль отводится формированию механизма согласования интересов между уровнями исполнительной власти, а так же между исполнительной и законодательной властями.

Предстоит сформировать среду в которой бы между двумя системами управления в ИВСФ, а так же между ИВСФ в целом и гражданским обществом, законодательным собранием осуществлялись прямые и обратные связи, а так же балансировка целей деятельности и сформированного спроса и ожиданий общества. При этом обратные связи выступают здесь в качестве механизма, обеспечивающего управляемый (коэволюционный) путь развития организации и управления в исполнительной власти.

Давайте сформулируем, что из себя должна представлять **исполнительная власть, как эффективная организация (предприятие)**. Основу представлений об идеальной организации и управлении в исполнительной власти составляет демократия, как одно из ключевых положений Всеобщей декларации прав человека. Выделим следующие основные,

²² Подробнее в: Созинов В.А. Развитие управления в исполнительной власти субъекта федерации: иерархия или гетерархия?/ Менеджмент в России и за рубежом. № 4, 2006. С. 46-59.

по нашему мнению, и известные *характеристики нормативного образа идеальной, с точки зрения теорий управления, структуры ИВСФ:*

1) формирование иерархии управления, передача прав, полномочий и ответственности основаны на механизмах прямой организационной демократии:

а) государственный служащий является базовым структурообразующим и системообразующим элементом;

б) набор персонала осуществляется самими государственными служащими на основе механизмов прямой демократии;

в) передача прав, полномочий и ответственности по уровням управления или формирование вертикали субъектов управления осуществляется снизу вверх.

2) сбалансированность целей и интересов гражданского общества субъекта федерации, его представительной власти, главы исполнительной власти субъекта федерации, оперативного управления в исполнительной власти субъекта федерации основана на обеспечении прозрачности деятельности, баланса прав, полномочий и ответственности, подконтрольности органов власти институтам гражданского общества территории;

3) разграничено стратегическое и оперативное управление территорией субъекта федерации:

а) стратегическое управление формируется главой исполнительной власти территории, который избирается на основе механизмов прямой демократии, или представительной демократии или назначается Президентом РФ;

б) оперативное управление формируется на конкурсной и инициативной основе самими государственными служащими. Высшим органом оперативного управления является совет государственных служащих субъекта федерации или правительство субъекта федерации;

в) органы оперативного управления подконтрольны представительной власти субъекта федерации, главе исполнительной власти в пределах компетенции, а так же формированиям гражданского общества;

г) структура управления оперативного уровня управления субъекта федерации действует в режиме самоорганизации и саморазвития.

4) организационная демократии, являются базовым механизмом, обеспечивающим формирование, воспроизводство и развитие адаптивной, управляемой и устойчивой структуры управления, способной адекватно реагировать на изменение спроса потребителей государственных услуг и всей системы управления на уровне субъекта федерации, обес-

печивать рациональное использование общественных ресурсов и воспроизводство общественного блага;

Предложенная нормативная модель идеальной структуры организации и управления в ИВСФ сформирована нами впервые, как систематизация и обобщение теоретико-методологических подходов других авторов, на основе известных характеристик.

В связи с этой нормативной моделью идеальной структуры организации и управления в ИВСФ предлагаем дополнить известную классификацию государственных органов по Мильнеру²³ применительно к ИВСФ следующими классификационными группами:

1) по виду управления: а) орган стратегического управления (глава субъекта федерации и его аппарат); б) органы оперативного управления (правительство субъекта федерации и его органы);

2) по способу формирования вертикали субъектов управления (прав, полномочий и ответственности): а) сверху вниз (управляемая структура и организация); б) снизу вверх (самоуправляемая и саморазвивающаяся структура и организация).

Такое дополнение классификации государственных органов субъектов федерации, по нашему мнению, позволяет: во-первых, расширить возможности по изучению их деятельности; во-вторых, не противоречит логике управления; в третьих, фиксирует демократические основы в организации управления, что позволяет разрабатывать новое направление развития организации управления.

Создание системы управления в органах ИВСФ предлагаем осуществить на принципах прямой демократии. Рассмотрим подробнее особенности формирования вертикали субъектов управления в ИВСФ в рамках следующих вариантов проведения изменений их структур: 1) совершенствование; 2) реорганизация и реструктуризация (старая парадигма); 3) развитие структуры управления на основе прямой организационной демократии (новая парадигма); 4) развитие управления на основе комбинирования указанных выше направлений в рамках двух парадигм управления – старой и новой. При формировании вертикали субъектов управления сверху вниз создаются управляемые организации, а снизу вверх – самоорганизующиеся и саморазвивающиеся (табл. 3.5).

²³ Классификация государственных органов по Мильнеру: по форме деятельности; по принципу разделения властей; по иерархии; по срокам полномочий; по порядку осуществления компетенции; по характеру компетенции; по правовым формам деятельности (Мильнер Б.З. Исполнительная власть: принципы организации и управления / Вопросы экономики. №7. 2002. Электронный ресурс: <http://aafnet.integrum.ru/artefact3/ia/ia5.aspx?iv=6&si=mvywDK2R&qu=261&st=0&bi=4409&xi=&nd=7&tnd=0&srt=0&f=0>). Мильнер Б.З. Теория организации: Учебник. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 720 с. С. 505-509).

Первые два варианта не являются потенциально перспективными, поскольку первый вариант (с использованием представительной демократии) реализуется в настоящее время в России, а второй вариант имел место ранее. Эти варианты рассмотрены в разделе 3.2.

Таблица 3.5

Особенности формирования вертикали субъектов управления в ИВСФ по вариантам развития структур управления

Вариант развития структуры управления	Направление формирования вертикали субъектов управления			Характеристика структуры с точки зрения управления
	глава ИВСФ	администрация главы ИВСФ	органы исполнительной власти	
Совершенствование существующей (старая парадигма)	Сверху вниз ²⁴	Сверху вниз	Сверху вниз	Управляемая
Реорганизация и реструктуризация (старая парадигма)	Снизу вверх	Сверху вниз	Сверху вниз	Управляемая
Развитие на основе прямой демократии (новая парадигма)	Снизу вверх	Снизу вверх	Снизу вверх	Самоорганизующаяся и саморазвивающаяся
Комбинирование старой и новой парадигм	Сверху вниз или снизу вверх	Сверху вниз	Снизу вверх	Комбинированная, управляемая на уровне администрации губернатора; самоорганизующаяся и саморазвивающаяся на оперативном уровне управления

Третий вариант весьма перспективен, но с учетом уровня развития гражданского общества России в настоящее время не является проходным, его плюсы и минусы представлены в табл. 3.6.

Развитие структур управления ИВСФ по четвертому направлению основано на комбинировании при формировании вертикали субъектов управления принципов представительной и прямой организационной демократии. В исполнительной власти выделяются и организационно оформляются два уровня управления – стратегическое (глава ИВСФ) и оперативное (правительство и другие органы власти). На стратегическом уровне при этом используются принципы старой парадигмы управления, глава ИВСФ самостоятельно формирует свою администрацию (аппарат).

²⁴ Кандидатуру Президент РФ предлагает представительной власти субъекта федерации.

На уровне оперативного управления формирование вертикали субъектов управления предлагается проводить с использованием механизмов прямой демократии. Комбинированная структура управления является более проходным вариантом развития управления, чем третий, поскольку снижает уровень сопротивления переменам со стороны федеральных органов исполнительной власти (табл. 3.7). Но при этом необходимо создание механизма координации целей топ – менеджмента, как внутри ИВСФ, так и ИВСФ с представительной властью и гражданским обществом в целом.

Таблица 3.6

Плюсы и минусы формирования вертикали субъектов управления в ИВСФ в рамках прямой организационной демократии

Плюсы	Минусы
<p>Зависимость главы ИВСФ от общества (избирателей) Реальные механизмы противодействия конфликтам интересов топ - менеджмента в ИВСФ. Выгодно обществу, как собственнику ресурсов, открываются возможности контроля издержек и их минимизацией. Наилучшие условия для самореализации специалистов в ОИВСФ, их участия в управлении</p>	<p>Невыгодно федеральным органам власти, существенно сокращается диапазон средств воздействия на главу ИВСФ. Ограничивает свободу действий главы ИВСФ. Общество не готово к деятельности в таком режиме</p>

Таблица 3.7

Плюсы и минусы формирования вертикали субъектов управления в ИВСФ в рамках комбинированной структуры управления

Плюсы	Минусы
<p>Этот вариант менее выгоден обществу, как собственнику ресурсов, чем третий, но в какой-то мере открывает возможности минимизации издержек управления в ИВСФ. Появляется хоть и ограниченная, но возможность контроля за топ-менеджментом ИВСФ со стороны общества и специалистов ИВСФ, как нефинансовых инвесторов. Исполнительная власть в её органах приобретает свойства саморазвития и самоорганизации</p>	<p>Сосуществование двух парадигм управления. Необходимость создания механизма координации целей топ-менеджмента стратегического и оперативного уровней управления в ИВСФ, с представительной властью и обществом</p>

Особенности организации и управления в ИВСФ в случае использования комбинированной структуры заключаются в следующем. Во-первых, в появлении возможности налаживания устойчивых, по сравнению с действующей парадигмой, обратных связей органов ИВСФ с главным собственником ресурсов – обществом. Во-вторых, в необходимости создания реальных механизмов координации целей менеджмента

органов ИВСФ с обществом, представительной властью, а в рамках исполнительной власти - между стратегическим и оперативным уровнями управления (рис. 3.5).

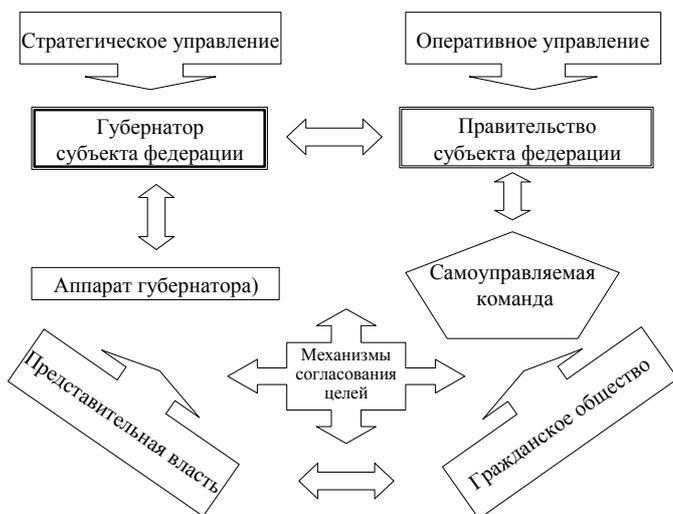


Рис. 3.5. Концепция модели организации и управления в ИВСФ при комбинированной структуре управления

Таким образом, внедрение в практику развития управления в исполнительной власти субъекта федерации механизмов прямой демократии при формировании вертикали субъектов управления (новая парадигма) в комбинации с действующей парадигмой позволяет создать основу для организации деятельности исполнительной власти на более высоком уровне.

Логика методологии развития организации и управления основа на относительно самостоятельных логике развития управления и логике перевода СУ из состояния «сегодня» в состояние «завтра». Рассмотрим подробнее.

Анализ публикаций в области организационного проектирования позволил нам сформировать следующую *логику развития* управления в ИВСФ: 1) уточнение ценностей и прав; 2) уточнение функции органа власти (выявление типовых функций); 3) объявление конкурса на формирование оперативного уровня управления ИВСФ; 4) формирование самоуправляемых команд; 5) определение критериев оценки результатов; 6) оценка результатов (промежуточных и конечных). Принципи-

альное отличие, предложенной нами трактовки от известных методологических положений²⁵ заключаются в следующем:

1) в изменении идеологии управления, в переходе от «управления человеком» к «обеспечению самоуправления и самоорганизации человека»;

2) во введении положения о необходимости изменения условий функционирования аппарата ИВСФ, ограничения властных полномочий руководства исполнительной власти в целях обеспечения стабильности структуры и состава аппарата управления;

3) во введении принципиально нового положения о необходимости определения основных характеристик, которым должна соответствовать структура управления и ценностей, которые должен исповедовать орган власти. Соблюдение этого положения позволяет создать основу для обеспечения режима самоорганизации;

4) во введении принципиально нового положения о необходимости внедрения в практику работы органов ИВСФ системы управленческих решений, обеспечивающих высокую адаптивность, устойчивость и управляемость структур управления в будущем.

Предлагаемая нами логика развития управления в ИВСФ обладает следующими преимуществами, по сравнению с известными:

1) позволяет формировать структуры управления под выполнение законодательно определенных задач (функций органов ИВСФ), формируемых по алгоритму: мнение (чаяния) избирателей → решение представительной власти → реализация исполнительной властью;

2) закладывает ключевое преимущество такой схемы, по сравнению с другими, в виде самоуправляемых команд, которые обладают существенно более высокой адаптационной способностью к изменениям среды, а так же синергией;

3) обладает универсальностью, поскольку позволяет проектировать, как управляемую, так и самоуправляемую организации. Выводит ИВСФ на качественно новый уровень развития, при котором основные характеристики и ценности организации достигают желательных состояний (табл. 3.4).

Логика перевода СУ из состояния «сегодня» в состояние «завтра» заключается в определении последовательности и содержания

²⁵ Изложены в работах: Кондратьев В.В., Краснова В.Б. Реструктуризация управления компанией: 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации». Модуль 6. – М.: Инфра-М, 2000. – 240 с.; Кутелев П.В. Организационный инжиниринг: технологии реинжиниринга бизнеса. – Ростов н/Д: Феникс, 2003 – 224 с.; Мильнер Б.З. Теория организации. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА, 2001. – 480 с.; Мильнер Б.З., Евенко Л.И., Рапопорт В.С. Системный подход к организации управления. – М.: Экономика, 1983; Хаммер М., Чампи Дж. Реинжиниринг корпорации: манифест революции в бизнесе. – СПб.: Изд-во С.Пб унив-та, 1997. с. 60.; и др.

этой работы, в формировании такой СУ, в которой человек, как субъект и объект управления становится системообразующим и структурообразующим фактором, а сама СУ обладает способностью самостоятельно отслеживать траекторию развития, вносить в него (развитие) необходимые и, главное, своевременные коррективы (рис. 3.6).

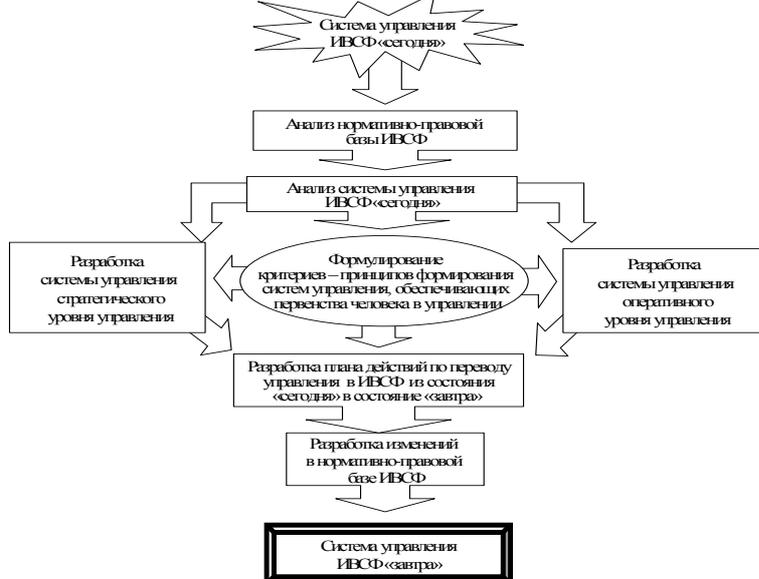


Рис. 3.6. Логика перевода системы управления ИВСФ из состояния «сегодня» в состояние «завтра»

Перевод системы управления из состояния «сегодня» в состояние «завтра» включает в себя следующие этапы: анализ существующей нормативно-правовой базы; диагностика действующей системы управления и формулирование проблем; формирование будущей комбинированной системы, обеспечивающей эффективное функционирование ИВСФ на основе создания относительно самостоятельных СУ стратегического и оперативного уровней, связей и отношений с гражданским обществом, представительной властью, а так же формирования совокупности прямых и обратных связей.; формулирование критериев – принципов формирования СУ (комбинированной, стратегического и оперативного уровней); формирование этих систем; разработка плана действий по переводу управления в ИВСФ из состояния «сегодня» в состояние «завтра»; разработка и внесение изменений в существующую нормативно-правовую базу ИВСФ, обеспечивающую проведение соответствующих изменений.

Таким образом, предлагаемая нами логическая схема развития управления в ИВСФ, хотя и базируется на известных теоретико-методологических основах (по Кутелеву, Хаммеру и Чампи, Мильнеру, Кондратьеву и Красновой, Хохловой, Кравченко), но отличается от них следующим:

1) совмещает две парадигмы, парадигму классического менеджмента и парадигму самоорганизации и саморазвития, в рамках одной комбинированной СУ ИВСФ;

2) приспосабливает, конкретизирует и развивает известные положения теорий организации и управления в рамках этих парадигм применительно к условиям исполнительной власти субъектов федерации;

3) вводит принципиально новое положение о необходимости определения основных параметров и характеристик компонентов и элементов подсистем, с тем, чтобы обеспечить «выход» необходимых результатов в регулировании экономического развития территории;

4) вводит принципиально новое положение о необходимости выработки решений (механизма), обеспечивающих высокую адаптивность и изменяемость структур управления и сегодня и в перспективе.

Критерии - принципы формирования комбинированной системы управления. Разработка новых принципов организации управления в ИВСФ сдерживается наличием в российской теории и практике разных подходов к понятию «государственное и муниципальное управление». Одни считают, что это менеджмент (управление организацией), другие - политико-правовое управление. Органы исполнительной власти – это по своей сути некоммерческие организации, которые реализуют конкретные функции исполнительной власти, в том числе и оказание платных услуг. В этой связи на основе междисциплинарного подхода предлагаем систематизировать основные руководящие принципы исполнительной власти субъекта федерации по следующим трем направлениям (рис. 3.7):

1) принципы деятельности, как органа исполнительной власти (политология, социология, юридические науки);

2) принципы организации деятельности и управления (теории управления и организации, социология, теория общественного выбора);

3) принципы структур управления в ИВСФ (теория управления).

В отличие от частных организаций органы ИВСФ имеют более широкий (разнообразный) спектр видов деятельности, обусловленный их спецификой и нормативно-правовыми актами. Эти виды деятельности относятся, как к коммерческой (например, оказание платных услуг, предоставление собственности в пользование), так и некоммерческой деятельности (предоставление общественных благ населению). Кроме того, исполнительная власть обладает правом регламентации опреде-

ленных видов деятельности коммерческих и некоммерческих организаций. Как известно к принципам деятельности исполнительной власти субъекта федерации, как субъекта управления и носителя власти, чаще всего относят следующие принципы: принятия нормативных актов; правоприменительной деятельности; контроля и надзора; оказания государственных услуг; управления государственным имуществом.

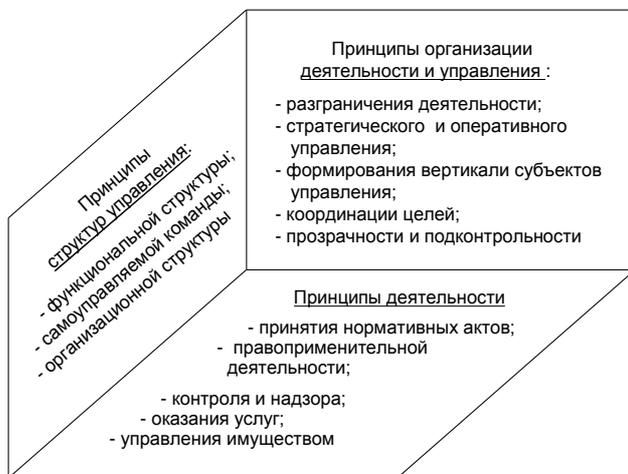


Рис. 3.7. Система руководящих принципов в ИВСФ, систематизация

Принципы структур управления выделены из принципов организации деятельности для удобства анализа функциональных и организационных структур управления, а так же формулирования новых принципов структуризации, нацеленных на избавление структур от существующих недостатков. Целесообразно в рамках комбинированного подхода к структуре исполнительной власти в процессе организации структур выделять: 1) принципы для структур в управляемой организации (стратегический уровень управления); 2) принципы для структур в самоуправляемой и саморазвивающейся организации (оперативный уровень управления).

Известные принципы организации, управления, управления производством, разработанные в рамках парадигмы классического менеджмента в полной мере не могут быть применены в новой парадигме. Например, принцип участия трудящихся в управлении, рассматривается в принципах управления, как одна из форм демократического централизма [3.60], тогда как нас интересует децентрализация. По нашему

мнению, в новой парадигме организации и управления могут быть использованы следующие широко известные принципы: 1) единогласия; 2) принципы демократических выборов; 3) активизирующей и направляющей роли представительных органов власти, общественных организаций и трудовых коллективов при обосновании эффективных решений – из числа принципов организации; 4) организаторская и направляющая роль представительных органов власти – из принципов самоорганизации и самоуправления; разграничения деятельности по вертикали и горизонтали; выделения стратегического (высшего) уровня управления; выделения оперативного уровня управления.

Рассмотрим принципы, как основные положения в определении процесса формирования комбинированной системы управления (СУ) ИВСФ, в аспекте новой парадигмы управления. По результатам анализа состояния СУ в ИВСФ, мною сформулированы следующие три относительно самостоятельных набора принципов - критериев формирования таких систем управления: 1) для комбинированной СУ в целом; 2) для СУ стратегического уровня; 3) для СУ оперативного уровня. Рассмотрим эти принципы подробнее.

1. Принципы - критерии - формирования комбинированной СУ ИВСФ в целом: первенства, совмещения, прозрачности, стабильности и преемственности, отсутствия совместных сфер ведения, согласованности. Принцип первенства означает создание условий, при которых человек станет системообразующим элементом для СУ, что обеспечит вовлечение потенциала государственных служащих в деятельность ИВСФ. Принцип совмещения - совмещение в рамках ИВСФ двух парадигм управления: парадигмы классического менеджмента и парадигмы саморазвития и самоорганизации, при условии разграничения стратегического и оперативного управления. Принцип прозрачности - прозрачности деятельности исполнительной власти. Принцип стабильности и преемственности - обеспечение стабильности и преемственности в органах ИВСФ. Принцип отсутствия совместных сфер ведения – каждый должен заниматься своим делом и отвечать за это. Принцип согласованности - согласование целей стратегического и оперативного уровней управления, как между собой, так и с представительной властью и гражданским обществом.

2. Критерии - принципы формирования системы управления стратегическим уровнем управления ИВСФ. В качестве таковых рекомендуется использовать уже известные из теорий организации и управления (старая парадигма).

3. Принципы - критерии формирования системы управления оперативным уровнем управления ИВСФ на основе новой парадигмы: снизу – вверх, самостоятельности, равнодоступности, подотчетности, выборно-

сти. Принцип снизу вверх - формирование СУ на основе структуры управления, создаваемой снизу вверх на принципах децентрализации, делегирования прав, полномочий и ответственности снизу вверх. Принцип самостоятельности - найм на работу государственных служащих самоуправляемыми командами самостоятельно на основе конкурса; формирование совета управляющих – правительства ИВСФ из состава руководителей самоуправляемых команд. Предоставление правительству ИВСФ, наряду с губернатором, права законодательной инициативы в субъекте федерации. Принцип равнодоступности – обеспечение равнодоступности сотрудников к информационным ресурсам. Принцип подотчетности – обеспечение подотчетности главы правительства ИВСФ представительной власти субъекта федерации, а так же подконтрольности гражданскому обществу. Принцип выборности - выборности управляющего оперативным уровнем управления ИВСФ, являющегося одновременно главой правительства ИВСФ в самом аппарате.

Основные принципы формирования структур управления в ИВСФ. Структуру управления стратегического уровня целесообразно сформировать на основе современных принципов теорий организации и управления. Что же касается оперативного уровня управления, то анализ современных публикаций²⁶ позволил выделить, систематизировать и сформулировать следующие *основные принципы формирования структуры управления сети самоуправляемых команд*, адаптированные к ИВСФ по трем направлениям: 1) формирование функциональной структуры; 2) формирование самоуправляемой команды; 3) формирование организационной структуры. Рассмотрим их подробнее.

1. При формировании функциональной структуры ИВСФ целесообразно использовать следующие известные принципы: разделения труда по вертикали и горизонтали, отсутствия дублирования. По горизонтали на высшем уровне оперативного управления, а так же в органе ИВСФ, могут быть выделены три известных функциональные области: управление управлением; управление сферами деятельности ИВСФ; управление обеспечением управления и сфер деятельности. По вертикали в органах ИВСФ функции могут быть декомпозированы на задачи, работы и процедуры.

2. Основные принципы формирования самоуправляемой команды в органе ИВСФ, как структурного элемента: добровольности, самостоя-

²⁶ См.: Степанова Е. Организационные формы глобального джихада / Международные процессы, 2006, № 1. С. 95-103; Сморгун Л.В. Сетевой подход к политике и управлению / Полис, № 3, 2001. С. 103-112; Стрежнева М. Сетевой компонент в политическом устройстве Евросоюза / Международные процессы, 2005 № 3. С. 61-73; Соловьев Э. Сетевые организации транснационального терроризма/ Международные процессы, 2004, № 2. С. 71-83, и др.

тельности, снизу вверх, участия, подотчетности. Принцип добровольности - добровольности участия в самоуправляемой команде на основе взаимного доверия и единства разделяемых ценностей. Принцип самостоятельности - самостоятельности набора на работу на основе конкурса. Принцип снизу вверх - избрание управляющего самоуправляемой командой прямым голосованием всеми её членами, его отчетности и ответственности перед ними. Принцип участия - участие управляющего самоуправляемой командой, наряду с другими управляющими, в формировании совета управляющих (правительства субъекта федерации). Принцип подотчетности - заслушивание командой отчета управляющего, а совместно с другими командами - отчета совета управляющих (правительства субъекта федерации) не менее одного раза в полгода о состоянии дел.

3. Основные принципы формирования организационной структуры органа ИВСФ: снизу вверх, консультативности и консенсусности, отсутствия сквозной иерархии, децентрализации, преобладания горизонтальных нежестких связей, способности к наращиванию, равнодоступности. Принцип снизу вверх – обеспечение выборности органов управления и формирования сетевой структуры снизу вверх. Принцип консультативности и консенсусности - консультативности и консенсусности в принятии управленческих решений в ячейках и уровнях структуры управления сети самоуправляемых команд. Принцип отсутствия сквозной иерархии - отсутствие сквозной иерархии (сеть управляется с согласия самих управляемых, что придает ей дополнительную гибкость и устойчивость). Принцип децентрализации власти и ответственности и преобладания горизонтальных нежестких связей. Принцип способности к наращиванию - способности к наращиванию (развитию) сети за счет создания новых самоуправляемых команд. Принцип равнодоступности - равнодоступности сотрудников к информационным ресурсам.

Необходимо обратить особое внимание на такие структурные слабости «чистых» структур сети, как необходимость поддержания взаимных обязательств и возможность вырождения в клановую сеть. Первого недостатка позволяет избежать иерархизированная структура (гетероструктура) сети [3.71], а второго – создание соответствующего механизма противодействия. К основным признакам иерархизированной структуры сети, как известно, относятся: эффективная координация деятельности низовых автономных ячеек на уровне самых общих стратегических целей, которая не требует постоянного централизованного контроля и взаимных договоренностей; наличие особого типа горизонтальных и вертикальных связей, для которых характерно отсутствие постоянной коммуникации не только между ячейками одного уровня, но и между разными уровнями структуры сети. Кроме того, для такой

структуры характерно единство целей всех её участников, что обеспечивается принципами её формирования.

Систематизированные нами впервые для случая ИВСФ известные принципы организации и управления, позволяют использовать в деле создания более совершенной системы управления комбинацию двух парадигм – парадигмы классического менеджмента и парадигмы самоорганизации и саморазвития.

Рассмотрим *концепцию формирования структуры управления оперативного уровня ИВСФ*. В качестве базового элемента структуры оперативного управления к практическому использованию нами предлагается самоуправляемая команда²⁷ (СК) или ядро. В свою очередь совокупность СК образует ячею или уровень управления (рис. 3.8). Поэтому самоуправляемая организация является совокупностью таких ячеек и уровней, а так же связей и отношений между ними или другими словами сетевой структурой. Возглавляет оперативное управление Глава правительства субъекта федерации, он же председатель совета управляющих самоуправляемых команд высшего уровня, он же, одновременно, управляющий информационно аналитическим ядром (ИАЯ) ячеи высшего уровня (рис. 3.8).

Центральная СК 1.1 обеспечивает реализацию блока функций (сфер ведения) «управлять управлением», на нее замыкаются четыре СК, отвечающие за обеспечение реализации типовых функций органа ИВСФ [3.54] (рис. 3.9): СК 1.2 - регулировать использование и воспроизводство экономических ресурсов; СК 1.3 - управлять разработкой и исполнением бюджета; СК 1.4 - распределять и организовывать воспроизводство общественных благ; СК 1.5 - управлять обеспечением управления.

Периферийные СК среднего уровня являются структурообразующими для новой группы ячеек, то есть среднего или второго уровня ячеек сетевой структуры. Первый уровень оперативного управления формируется в пределах каждого конкретного блока типовых функций или задач органа ИВСФ из самоуправляемых команд, отвечающих за этот уровень типовых функций или задач (рис. 3.9). На этом уровне в пределах каждого блока СК имеется несколько СК, в каждой из которых есть ИАЯ, здесь так же формируется первый уровень совета управляющих СК. Количество СК зависит от трудоемкости функций или задач, за которые они отвечают, а так же степени агрегирования или декомпозиции этих функций или задач.

Предлагаем следующий примерный порядок формирования структуры оперативного управления в ИВСФ. Сначала формируется

²⁷ Самоуправляемая команда, по нашему мнению, это совокупность людей, объединённая на основе организационной демократии общностью целей и интересов, знаем друг друга, взаимным доверием, для осуществления определенной деятельности.

один орган ИВСФ, который формирует другие в следующем порядке. Первоначально по конкурсу представительная власть отбирает инициативную самоуправляемую команду, которая должна сформировать орган власти, имеющий многообразные связи с другими органами ИВСФ, например министерство экономики (экономика и финансы территории), которую мы предлагаем назвать «команда концентратор». Затем «команда концентратор» объявляет конкурсный набор СК по функциям данного органа ИВСФ.

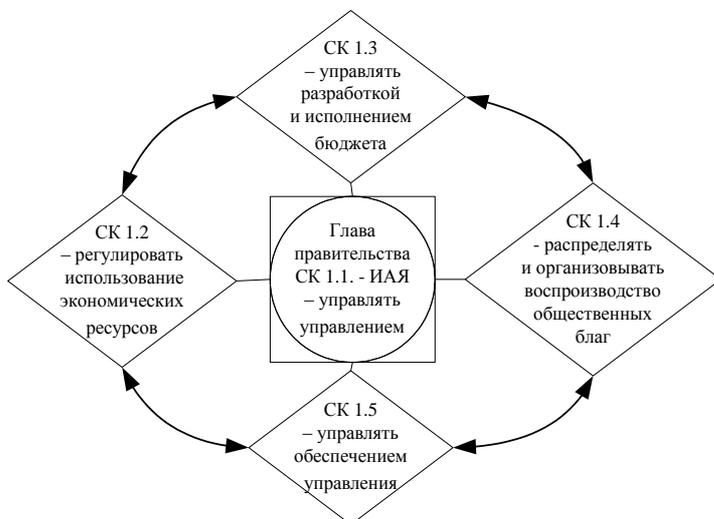


Рис. 3.8. Концепция ячейки функциональной структуры на высшем уровне оперативного управления в ИВСФ

Затем СК данного органа формируют совет управляющих, который в последствии объявляет конкурс для набора команд концентраторов для формирования других органов ИВСФ. Избрание лидера в каждой СК осуществляется снизу вверх. После формирования функциональных СК органа власти проходит процесс формирования совета управляющих на каждом уровне управления органа власти снизу вверх.

Ещё не факт, что лидер первой команды концентратора будет лидером органа ИВСФ или правительства ИВСФ – это решится на основе организационной демократии. Работа и её оплата, скорее всего, должны быть оформлены долгосрочным контрактом, в котором целесообразно сделать оговорку о праве рабочей команды заменить в случае необходимости специалиста, что должно обеспечить ротацию кадров. Органы ИВСФ могут быть сформированы в виде министерств, служб, надзоров и агентств.

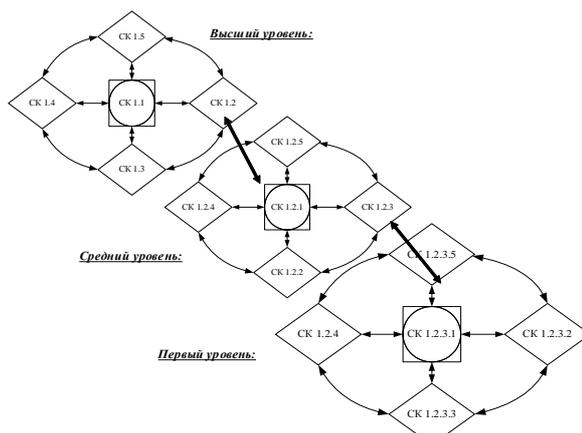


Рис. 3.9. Концепция пространственной структуры оперативного управления органа ИВСФ (фрагмент сети по функции 1.2)

Таким образом, предложенная нами концепция комбинированной структуры оперативного уровня в ИВСФ обеспечит:

- адаптивность, устойчивость и управляемость системы управления, что существенно и требуется для обеспечения целей и задач, определенных Конституцией РФ, федеральным и региональным законодательством;

- стабильное и профессиональное оперативное управление территорией, не зависящее от сроков и периодичности выборов компаний;

- преемственность, непрерывность, адекватность оперативного и текущего управления территорией, а также его независимость от смены главы исполнительной власти по итогам выборов.

Методы и виды управления. Управление в комбинированной структуре на стратегическом уровне предлагается осуществлять на основе известной триады методов иерархического управления «принуждение → побуждение → убеждение». При этом в отношении самоуправляемой организации (оперативное управление) имеет смысл из триады методов использовать только «побуждение → убеждение», как в отдельности, так и в комбинации.

Считаем целесообразным включить в *проект плана действий по переводу управления в ИВСФ из состояния «сегодня» в состояние «завтра»* следующие ключевые мероприятия:

- 1) *на стратегическом уровне управления:*

а) организация контроля за формированием и функционированием стратегического уровня управления со стороны законодательной власти, неправительственных организаций гражданского общества;

б) разработка и внесение необходимых корректировок в региональное законодательство, обеспечивающее формирование и функционирование системы управления на стратегическом уровне ИВСФ в образе «завтра»;

в) разработка механизма согласования интересов стратегического и оперативного уровней управления ИВСФ между собой и представительной властью субъекта федерации;

2) *на оперативном уровне управления:*

а) разработка процедуры и порядка формирования оперативно уровня управления на основе концепции формирования структуры оперативного уровня;

б) организация взаимопомощи, согласованности и сотрудничества в процессе формирования и функционирования оперативного уровня ИВСФ со стороны законодательной власти, неправительственных организаций гражданского общества;

в) обеспечение разработки и внесения необходимых корректировок в региональное законодательство для формирования и функционирования системы управления на оперативном уровне в образе «завтра»;

г) определение мероприятий, объемов необходимых ресурсов, сроков и ответственных.

Критические факторы успеха предлагаемой нами методологии организации управления определяются необходимостью проведения следующих масштабных и целенаправленных изменений:

1) в нормативно-правовой базе на уровнях федерации и его субъектов – их приведение к виду, обеспечивающему реализацию настоящей методологии в субъектах федерации;

2) в связях и отношениях исполнительной власти субъекта федерации с представительной властью субъекта федерации в целях установления баланса прав и возможностей самореализации и контроля;

3) в связях и отношениях собственников общественных ресурсов (избирателей) с руководящей элитой ИВСФ по поводу прозрачности деятельности и эффективности использования экономических ресурсов общества.

Для того чтобы такая идея могла на практике осуществиться, необходимо проведение соответствующих корректировок во всех пяти сферах общественной жизни в России. Например, в правовой сфере зафик-

сировать ее основные положения в соответствующих федеральных²⁸ и региональных законодательных актах.

При рассмотрении источников эффективности, сформулированных нами предложений по проведению изменений в управлении ИВСФ надо исходить из того, что конкретный экономический эффект может быть определен при разработке конкретного проекта для конкретного органа власти. Общими для всех органов ИВСФ и основными источниками экономической эффективности такой разработки, по нашим данным и оценкам [3.53], являются факторы повышенных расходов бюджета:

- содержание избыточного количества подразделений – не менее 25 процентов подразделений органов исполнительной власти заняты в деятельности вне правового поля, а так же содержание внештатных формирований;

- выплаты компенсаций за увольнение «по сокращению штатов» в связи с реструктуризацией аппарата при смене главы исполнительной власти, а так же в течение его выборного срока (двухмесячное выходное пособие). Сменяется от 25 до 60 процентов работников аппарата;

- финансирование льгот заместителям главы исполнительной власти и руководителям подразделений;

- повышенные расходы в связи с избыточной численностью сотрудников, необходимой по функциям «управлять управлением» и «управлять обеспечением».

Таким образом, сформулирована методология организации и управления в исполнительной власти субъекта федерации на основе совмещения парадигмы классического менеджмента и парадигмы саморазвития и самоорганизации, которая позволяет устранить выявленные в разделе 3.1 основные противоречия в организации и управлении.

3.4. Концепция механизма организации и управления

В разделе 3.2 предложена комбинированная структура управления в исполнительной власти субъекта федерации. Наличие в ней двух организаций (управляемой и самоуправляемой) принципиально различных в сфере отношений в них к человеку предопределяет потребность в выстраивании между ними взаимоотношений, обеспечивающих реализацию «генетических» особенностей парадигм управления, а так же противодействующих возникновению разрушительных антагонистических

²⁸ Например, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ; Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31.07.1995 № 119-ФЗ, в ред. федерального закона от 07.11.2000 N 135-ФЗ.

противоречий. Что необходимо для того, чтобы эти взаимоотношения находились в рамках ожиданий общества? Д. Норт утверждает, что взаимоотношения между людьми организуют правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми [3.35]. Рассмотрим подробнее механизмы.

Термин «организационный механизм» управления пока не имеет устоявшегося определения. Например, О.П. Страхова [3.55] считает, что оргмеханизм – это методы, способы и приемы формирования и регулирования отношений субъектов с внутренней и внешней средой. И.В. Романенко [3.46] говорит об экономическом механизме, выделяя в его составе организационные структуры, методы управления, конкретные формы хозяйствования и правовые нормы. А.Г. Поршневу и др. в самом общем виде определяют механизм как «взаимосвязь и взаимодействие движущих факторов», «совокупность закономерных связей и отношений» [3.60]. Полагаем, что это, скорее всего, разные стороны одного и того же явления. Кроме того, механизмы, как правило, разрабатывают для частных организаций, поэтому для случая государственных органов они в полной мере не применимы, да и их адаптацией к такому использованию практически не занимаются.

Предлагаемая концепция механизма согласования целей избирателей, налогоплательщиков, исполнительной и представительной (ЗАКС) властей в процессе регулирования экономики (далее механизм) основана на формировании совокупности координационных механизмов, связей и отношений, обеспечивающих согласованность действий:

- 1) между уровнями и органами управления в исполнительной власти;
- 2) между исполнительной властью законодательной властью;
- 3) между исполнительной властью и бизнесом, а так же избирателями и налогоплательщиками в лице заинтересованных общественных организаций и формирований.

При этом идея формирования механизма исходит из следующих потребностей:

- учет разнонаправленных интересов менеджмента в органах исполнительной власти, власти и населения, власти и бизнеса при разработке и принятии бизнес-проектов или планов развития исполнительной власти;
- участие власти в реализации приоритетных проектов на территории посредством полного или частичного финансирования, административной поддержке и др. методами;
- общественной поддержки целей развития;

- создание системы мер, призванной направлять и отслеживать процесс реализации намеченного, как на политическом, так и на рабочем уровнях.

В связи с отмеченными особенностями системы и структур управления в ней в качестве ведущего принципа формирования механизма предлагается определить принцип согласования интересов стратегического и оперативного уровней управления в исполнительной власти субъекта федерации. Кроме того, из разнообразия известных принципов формирования механизмов управления для случая ИВСФ в наибольшей степени, по нашему мнению, подходят следующие:

- распределение прав и ответственности за промежуточные и конечные результаты;
- оперативное информационное обеспечение деятельности;
- способность адаптироваться к вызовам среды, в том числе нарабатывать и реализовывать меры и действия по устранению в процессе развития возникающих новых проблем;
- обеспечение взаимоувязанного и направленного развития в разных секторах и отраслях экономики территории;
- научное сопровождение.

Предлагаемый механизм базируется на следующем:

- определение взаимосвязанных организационно-методических процедур в процессе осуществления различных видов и стадий управления территорией²⁹;
- регулирование связей и отношений между властью и бизнесом, путем правового, административного, экономического и социального воздействия;
- координация сбалансированных по ресурсам и развернутых во времени экономических, социальных, технических, производственных, организационных и других мероприятий, осуществляемых властью, предприятиями и организациями различных форм собственности, обеспечивающих достижение целей развития;
- элементы действующей или вновь создаваемой организационной структуры системы управления;
- элементы механизмов реализации функциональных (отраслевых) стратегий и программ развития субъекта федерации.

Структуризацию «механизма» наиболее целесообразно, по нашему мнению, выполнять в статике и динамике [3.53]. Такой подход к струк-

²⁹ См. Авдоткин Л.Н., Кочетков А.В. Проблемы социально-экономического развития и управления региональными системами. Сборник трудов. Вып. 10. - М.: ВНИИСИ, 1978. с. 35-55; Возрождение Карелии. Концепция социально-экономического развития Республики Карелия на период 1999-2002-2010 гг. - Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, РИО, 1999. - 65 с.

туризации механизма, в отличие от других, обеспечивает комплексное, всестороннее его рассмотрение в аспектах действующих факторов, его состава, структуры и процессов.

Относительно самостоятельными структурными элементами статистики механизма в приложении к ИВСФ, по нашему мнению, являются:

- организационные структуры;
- методы управления (экономические, социально-психологические и административные);
- нормы и правила, регулирующие деятельность стратегического и оперативного уровней управления (права, полномочия, связи и отношения, ответственность) ИВСФ;
- нормы и правила, регулирующие поведение менеджеров в ИВСФ, ограничивающие возможности проявления рентоориентированного поведения;
- порядок и источники финансирования программ развития;
- система целей и критериев развития субъекта федерации или другими словами «нормативный образ» субъекта федерации.

Полагаем, что в динамике в механизме в приложении к органам ИВСФ, могут быть выделены:

а) на уровне стратегического управления (губернатор субъекта федерации и его аппарат управления):

- процессы инициализации разработки проектов стратегий, программ развития, их внесения на рассмотрение представительной власти;
- мониторинг процессов обеспечения реализации стратегий и программ развития. В рамках этих процессов в свою очередь могут быть выделены:
 - мониторинг и анализ состояния дел, выполнение прогнозных оценок возможных результатов развития по выявленным отклонениям от оптимальной траектории развития субъекта федерации;
 - согласование и координация интересов участников и ресурсов по проектам.

б) на уровне оперативного управления (правительство субъекта федерации):

- процессы инициализации разработки проектов стратегий, программ развития, действий исполнительной власти, обеспечивающих регулирование экономического развития территории, их внесения на рассмотрение губернатора и представительной власти;
- процессы оперативного управления экономическими ресурсами территории;

- процессы обеспечения реализации утвержденных представительной властью стратегий и программ развития территории;

- мониторинг текущего социально-экономического развития территории с целью выявления возможных отклонений от намеченной траектории развития; процессы разработки прогнозов социально-экономического развития, проектов бюджетов территории, внесение их результатов на рассмотрение губернатора и представительной власти;

- процессы координации деятельности участников социально-экономического развития территории;

- процессы выявления чаяний, нужд избирателей и налогоплательщиков, их регулярного информирования о принимаемых правительством территории мерах и действиях.

Для того, чтобы сформировать механизм, целесообразно получить ответы как минимум три следующих вопроса:

1) каковы основные требования к механизму, организационные структуры, методы управления, а так же нормы и правила;

2) каковы варианты организации управления и мониторинга социально-экономического развития территории и реализации стратегии;

3) что собой представляет система индикаторов, отражающих ход социально-экономического развития территории и реализации стратегии.

Принципиальная схема механизма согласования интересов стратегического и оперативного уровней управления в исполнительной власти в сфере обеспечения развития организации управления в органах ИВСФ и регулирования экономики или стратегии развития территории представлена на [рисунке 3.10](#). Среди самых заинтересованных участников процесса согласования интересов развития представлены: муниципальные органы власти; общественные организации и формирования; предприятия спонсоры, участники программ развития и заинтересованные в этом организации. В рамках правительства, аппарата губернатора и ЗАКС субъекта федерации целесообразно создать сеть координаторов (руководителей подпрограмм) и ответственных исполнителей по отдельным мероприятиям. Ответственные исполнители обеспечивают соблюдение сроков, качества и эффективности реализации мероприятий, а так же координацию взаимных действий. Гарантиями оперативности функционирования такой схемы, по нашему мнению, являются: открытость и прозрачность процессов регулирования развития территории; выборность большинства его участников; наличие противодействия рентоориентированному поведению менеджмента в исполнительных и представительных органах власти; организация общественного контроля деятельности ИВСФ. Теснота связей и отношений между зве-

ниями и уровнями ИВСФ по вертикали и горизонтали будет зависеть от степени централизации прав, полномочий и ответственности.

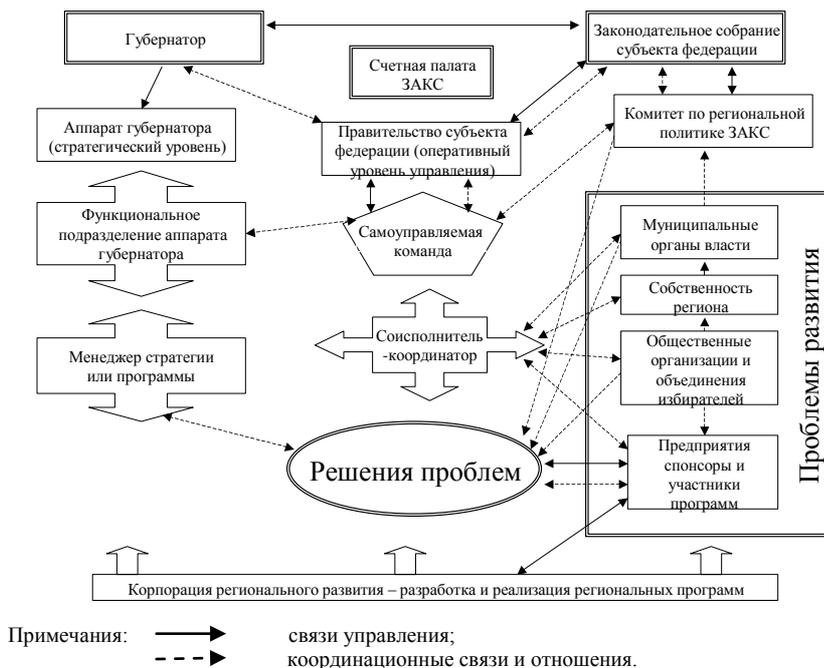


Рис. 3.10. Принципиальная схема механизма согласования интересов стратегического и оперативного уровней управления в ИВСФ в сфере регулирования экономики, предложение

В рамках механизма целесообразно сформировать консультативные органы управления на территориальном уровне:

- 1) на политическом уровне - сформировать Координационный Совет по реализации стратегии развития в который входили бы главы исполнительной власти, а также главы законодательных собраний субъекта федерации и муниципальных образований;
- 2) на рабочем уровне:
 - создать систему профильных комиссий и рабочих групп, объединяющих региональных и муниципальных чиновников, бизнесменов, общественных деятелей, занятых и участвующих в реализации конкретных задач в рамках стратегии развития;

- создать систему информационно-аналитического сопровождения в целях вовлечения широких слоев общественности и отдельных социальных групп.

Целесообразно организовать коллегиальное рассмотрение и обсуждение состояния дел следующим образом: на политическом уровне - два раза в год; на рабочем уровне - один раз в квартал; не менее одного раза в год проведение парламентских слушаний в законодательных собраниях субъекта федерации и местного самоуправления.

Организационно-экономические меры и процедуры, которые обеспечивают реалистичность механизма в сфере регулирования экономического развития территории, по нашему мнению, могут быть сформированы из шести блоков (направлений деятельности) из известных элементов следующим образом:

1) совершенствование территориального законодательства в области формирования благоприятной среды хозяйствования и стимулирование бизнеса в приоритетных направлениях развития субъекта федерации:

- привлечение для этого ученых и квалифицированных экспертов, а также заинтересованных лиц;
- подготовка участниками реализации стратегии согласованного плана обсуждения и принятия законодательных актов;
- разработка и принятие законодательными органами власти закона о политике планирования развития территории субъекта федерации.

2) создание эффективного механизма привлечения инвестиций для реализации стратегии экономического развития территории в т.ч. за счет следующих действий:

- обеспечение открытости для участия в реализации действующих программ отечественных и зарубежных инвесторов;
- выделение из бюджетов территорий инвестиционной составляющей в виде бюджета развития;
- привлечение средств населения для финансирования бизнес-проектов исполнительной власти;
- инициирование создание банками, действующими на территории, синдицированных фондов развития;
- содействие развитию системы предоставления гарантий инвесторам, залоговых форм инвестирования;
- информационное обеспечение поиска потенциальных инвесторов, предоставление информации об условиях инвестиционной деятельности на территории субъекта федерации;

- работа над созданием и развитием имиджа территории субъекта федерации, как инвестиционно привлекательной территории;

- создание Корпорации развития региона, как одного из важнейших элементов системы мер по обеспечению реализации стратегии территории;

- перераспределение бюджетных средств между программными мероприятиями в силу их приоритетности;

- ежегодное уточнение объемов и направленности бюджетного финансирования в разрезе действующих программ;

- согласование вновь разрабатываемых различными уровнями власти программ с приоритетами и параметрами существующих комплексных программ;

- открытость действующих программ для внесения корректировок по целям и параметрам развития в силу появления новых внешних и внутренних обстоятельств.

3) создание системы управления исполнительной власти территории адекватной уровням возникающих задач и вызовов, способной адаптироваться к вызовам среды в процессе реализации стратегии, прозрачной для избирателей и налогоплательщиков, которая должна иметь следующие ориентиры:

- системный мониторинг социально-экономического развития на основе совокупности объективных показателей (критериев). Внедрение в этих целях единой эталонной системы индикаторов развития;

- систематическая разработка краткосрочных и среднесрочных комплексных прогнозов социально-экономического развития бюджетного и реального секторов экономики, территорий местного самоуправления, депрессивных территорий с рекомендациями по проведению необходимых программных мероприятий³⁰;

- отбор, на основе экспертизы или конкурса, подпрограмм, в том числе и новых, для включения в действующие программы, претендующих на использование средств бюджета и внебюджетных фондов только на принципах экономической эффективности в реальном секторе и социальной эффективности в бюджетном секторе;

- развитие социального партнерства органов власти, лидеров бизнеса, общественных организаций и объединений;

³⁰ Федеральный Закон “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации” от 20.07.1995 № 115-ФЗ.

- стимулирование создания ассоциаций товаропроизводителей в целях отработки координационных механизмов взаимодействия между властью и бизнесом;

- поддержка общественных инициатив, направленных на упрочение согласия между национальными группами населения.

4) обеспечение информационной открытости деятельности исполнительной власти территории для бизнеса:

- внедрение системы общественного обсуждения или общественных слушаний по наиболее важным проектам развития территорий;

- организация системы общедоступных данных о нарушениях в сфере экономики;

- установление общественного контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов в пределах правового поля.

5) создание в рамках системы управления исполнительной власти подсистемы территориального маркетинга товаров, работ, услуг, проектов и идей, производимых на территории, основанной на следующих принципах (элементах):

- организация системного и систематического изучения конкурентной среды;

- освоение новых кредитно-инвестиционных механизмов - франчайзинга, микрокредитования, проведение инвестиционных конкурсов;

- создание эффективной системы государственных заказов;

- создание системы мониторинга финансового состояния унитарных предприятий, находящихся в собственности субъекта федерации, и акционерных обществ, в уставном капитале которых имеется региональный капитал.

6) планомерное и последовательное воздействие органов власти, на конкурентные недостатки территории в целях снижения их негативного воздействия на бизнес, в также улучшения инвестиционного климата.

Процесс организации и реализации механизма, как в сфере обеспечения реализации стратегии, так и в сфере регулирования социально-экономического развития территории должен быть обеспечен системой индикаторов (показателей) на основе которых возможно формулирование целей и критериев развития, а также измерение полученных результатов. В этой связи представляется целесообразным внедрение так называемой “Эталонной системы”³¹. Принципиальным здесь является

³¹ Подробнее о системе эталонных индикаторов: Созинов В.А. Регулирование экономического развития субъекта федерации: методология организации, концепция: Монография. – Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2004. – 164 с. С. 101-104.

требование о том, что индикаторы должны отражать положение дел в пределах правового поля ИВСФ. Цель такой системы состоит в том, чтобы обеспечить участников реализации стратегии (власти и налогоплательщиков) методом оценки продвижения или прогресса в выбранных направлениях развития, основанном на отборе уместных индикаторов для каждого результата и последующей идентификации измеримых уровней достижения. Эта система должна также обеспечить раннее предупреждение об отсутствии желательных результатов, возможность политикам определять необходимые действия, устанавливать приоритеты, направлять необходимые ресурсы на решение проблем, а так же информировать ЗАКС, избирателей и налогоплательщиков об эффективности деятельности выбранных ими властей и целевом использовании налогов.

Общие правила, которые должны соблюдать органы ИВСФ при принятии управленческих решений, направленных на обеспечение реализации стратегии, а так же целей и задач оперативного управления территорией заключаются в следующем:

- по каждой задаче определяются сроки, ресурсы и ответственные;
- все задачи стратегии принимаются и осуществляются на основе консенсуса между участниками;
- регулярное проведение заседаний Координационного Совета для осуществления оперативного контроля;
- внесение в Закон о бюджете территории порядка финансирования и учета затрат на реализацию стратегии;
- комплексные и целевые программы развития территории, бизнес-планы организаций разрабатываются на основе стратегии;
- проведение ежегодных научно-технических конференций для оценки хода реализации стратегии.

Надо иметь в виду, что существуют условия, необходимые и достаточные для обеспечения ожидаемой эффективности механизма. И эти условия определяются тем, что механизм реализации стратегии не может действовать независимо от общеэкономических и социальных процессов, имеющих место в стране. Для того, чтобы механизм начал действовать, по моему мнению, требуется целенаправленная реализация ряда необходимых предпосылок национального и регионального уровней. Предпосылки национального уровня могут быть определены как социальные, экономические и организационные, большинство из которых пока отсутствуют [3.3]:

- требуется особая социально-культурная среда или “атмосфера обновления и подъема”;

- необходим объект экономического роста. Должна возникнуть нацеленность ключевых институтов и структур экономики и общества, массовых социальных слоев на расширенное воспроизводство и качественное обновление;

- необходимы движущие силы экономического подъема - группы взаимосвязанных производств и хозяйственных институтов, образующих системную целостность и обладающих не только потенциалом роста, но и достаточной "критической массой" для качественного преобразования экономики;

- модель экономического роста обязательно должна быть одновременно инновационной и повышения эффективности;

- требуется механизм согласования и балансирования интересов разных участников социальных и экономических процессов.

Предпосылки регионального уровня:

- утверждение стратегии развития исполнительной власти, а так же социально-экономического развития территории исполнительными и законодательными органами власти субъекта федерации;

- создание политического и рабочих органов для обеспечения реализации стратегии, регламентация и организация их деятельности;

Предлагаемая нами концепция механизма организационно-экономического регулирования развития территории в органах ИВСФ представляет собой совокупность координационных механизмов, основанных на взаимосвязанных и непротиворечивых организационно-экономических мерах и процедурах, обеспечивающих скоординированное по участникам, во времени и пространстве выполнение, принятой властями субъекта федерации и одобренной обществом стратегии (программы).

Таким образом, анализ вопросов развития организации и управления в ИВСФ позволил сделать следующие выводы:

1) выявлены основные противоречия в организации и управлении в органах исполнительной власти, знание которых позволяет разрабатывать меры и действия по их устранению;

2) современные теоретико-методологические основы организации и управления в ИВСФ, разработанные на основе парадигмы классического менеджмента, не являются полноценной основой для перевода управления в исполнительной власти на качественно новый уровень управления;

3) разработана методология организации и управления, обеспечивающая устранение выявленных противоречий в этом деле, а так же развитие организации и управления в ИВСФ с целью достижения его качественно нового уровня на основе новой парадигмы – парадигмы самоорганизации и самоуправления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящая работа впервые предлагает достаточно систематизированный материал, позволяющий читателю разобраться в проблематике и современной практике оценки инвестиционной привлекательности, оценке развития, организации и управления региона и его территорий. Большинство исследований, которые предлагались до настоящего времени (см. список литературы), рассматривают лишь отдельные аспекты этой проблемы. Комплексное и системное рассмотрение этих вопросов, реализованное в настоящей публикации, позволяет использовать в практических целях методологию, методы применительно к развитию региона и его территорий.

В процессе работы над публикацией исследовались практические, методические и методологические аспекты оценки инвестиционной привлекательности, оценки развития территории, организации и управления в исполнительной власти, на примере Приморского края, ряда её территорий и предприятий, использовались данные, накопленные в процессе изучения этой проблематики авторами, другими исследователями, а так же данные Примкрайстата, официальных сайтов федеральных и региональных органов власти и т.д. Отмечено, что наличие значительной дифференциации экономической активности и инвестиционной привлекательности отдельных территорий страны, отраслей и предприятий, а также тенденции углубления территориальной дифференциации в пределах региона, предопределила важность и необходимость учета территориальных различий в условиях хозяйствования и инвестирования, а, следовательно, необходимость учета сравнительных оценок инвестиционной привлекательности территориальных систем (субъектов РФ и муниципальных образований). Прогноз инвестиционной привлекательности территории на перспективу с учетом устойчивости или изменчивости критериев, его формирующих, теоретически слабо разработан, существуют объективные предпосылки к изменению территориального устройства муниципальных образований. Однако для обоснования эффективности данных изменений необходим более детальный анализ их существующего состояния и оценка результатов планируемых изменений, что требует разработки современных методик оценки и типологизации муниципальных образований и комплексного подхода. В России сформировались системы управления, для которых характерны: нестабильность структуры и состава аппарата управления; рост численности персонала; отсутствие существенных позитивных изменений в объектах регулирования; наличие коррупции. Опыт проведения реформ в сфере государственного управления на национальном и региональном уровнях в развитых странах во второй половине прошлого века и последних лет в России демонстрирует наличие общественных потребностей в них, а так

же недостаточность теоретико-методологических основ в обеспечении соответствия получаемых результатов таких реформ, ожиданиям общества. Сформировалось противоречие между потребностью в проведении организационно-экономических мер, направленных на улучшение организации и управления в исполнительной власти субъектов федерации, повышение эффективности их деятельности, и отсутствием методологии выполнения этой работы, обеспечивающей получение желательных результатов.

С этих позиций изучены опыт оценки инвестиционной привлекательности и оценки развития региона, его территорий и предприятий, опыт организации и управления в исполнительной власти субъектов федерации. Установлено, что степень благоприятности инвестиционного климата региона определяется совокупным воздействием объективных и субъективных факторов. Объективная составляющая инвестиционного климата региона - это его инвестиционная привлекательность, представляющая собой совокупность различных объективных возможностей и ограничений, обуславливающих интенсивность привлечения инвестиций в основной капитал региона. Интенсивность привлечения инвестиций в основной капитал региона, или инвестиционная активность в регионе, представляет собой субъективную составляющую инвестиционного климата.

Предложена к использованию комплексная оценка инвестиционной привлекательности региона, его территорий и предприятий, учитывающую не только инвестиционную привлекательность самого предприятия (организации), но и отрасли; разработана методика типологизации муниципальных образований на основе методик кластерного анализа, позволяющая не только оценивать развитие территории, но и проектировать структурные изменения в управлении территориями. Поэтому к оценке необходимо подходить при помощи системного подхода, предполагающего комплексное изучение и оценку деятельности и инвестиционных возможностей субъектов хозяйствования в целях научного обоснования предстоящих параметров экономического развития и выбора наилучшего способа их осуществления. Предложены две различные комплексные системы показателей, позволяющих оценить инвестиционную привлекательность предприятия с точки зрения инвесторов, ориентированных, как на прямые инвестиции, так и на портфельные инвестиции.

В работе выявлены основные противоречия в организации и управлении в исполнительной власти субъектов федерации, проанализированы современные теоретико-методологические основы организации и управления в исполнительной власти, сделан вывод о том, что их использование не создает реальных основ для перевода управления в ис-

полнительной власти на качественно новый уровень, предложен переход на новую парадигму организации и управления – парадигму самоорганизации и самоуправления. Обосновывается вариант проведения изменений в организации управления в органах исполнительной власти субъектов федерации, делается выбор наиболее предпочтительного вида организационной структуры для этих целей в пользу комбинации классической иерархической структуры и гетероструктуры, позволяющей в рамках гетероструктуры поставить государственного служащего во главу угла оперативного управления и адаптационных механизмов развития управления. Далее делается вывод о том, что такой подход, в конечном счете, позволит обеспечить, как в государственном управлении, так и в экономике формирование конкурентных преимуществ по сравнению с другими странами. Разработана методология организации и управления, как совокупность: концепции комбинированной системы управления; логики перевода системы управления из состояния «сегодня» в состояние «завтра»; критериев - принципов формирования комбинированной системы управления; принципов формирования структур управления; методов и видов управления; разработки плана действий; критических факторов успеха. Разработана концепция механизма организации и управления в ИВСФ.

Дальнейшего исследования заслуживают вопросы: развития комплексной оценки инвестиционной привлекательности региона, его территорий и предприятий, учитывающей инвестиционную привлекательность самого предприятия (организации) и отрасли; развития методики типологизации муниципальных образований на основе методик кластерного анализа, позволяющей не только оценивать развитие территории, но и проектировать структурные изменения территориального управления; разработки методики формирования систем управления, структур управления в них, на принципах комбинированной системы управления на основе парадигмы самоорганизации и самоуправления

Полученные научные результаты позволяют развивать теоретические исследования в области инвестиционной привлекательности, оценки развития и возможности трансформации устройства территорий, организации и управления в органах исполнительной власти субъектов федерации, а так же разрабатывать и реализовывать практические меры, направленные на повышение эффективности регулирования экономического развития территории.

Таким образом, сформулированные для данного исследования цели достигнуты. Материалы настоящей книги, по нашему мнению, позволяют решать не только задачи подготовки и переподготовки специалистов в этих областях знаний, но и решать практические задачи развития региона и его территорий.

ЛИТЕРАТУРА

Раздел 1

1.1. Антикризисное управление/под ред. Э.М. Короткова. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 434 с.

1.2. Бакитжатов А, Филин С. Инвестиционная привлекательность региона: методические подходы и оценка / Инвестиции в России. – 2003.-№ 5. С. 15-20.

1.3. Бакланов П.Я. Мониторинг инвестиционной привлекательности региона: основные принципы организации и структура (на примере Дальневосточного Федерального округа) / Вестник Тихоокеанского государственного университета. - 2006. - №2. С. 51-62.

1.4. Бияк Л.Л. Современные подходы к аккумулированию инвестиционных ресурсов на муниципальном уровне/ Перспективы развития российских регионов: Дальний Восток и Забайкалье до 2010 г. Мат. междунар. научн.-практ. конфер. - Хабаровск, 2001. С. 132-135.

1.5. Валинурова Л.С. Управление инвестиционной привлекательностью: Учебник./ Л.С. Валинурова, О.Б. Казакова. -.:КНОРУС, 2005.- 384 с.

1.6. Внешнеэкономическая деятельность предприятия / под ред. Л.Е. Стровского. – М.: ЮНИТА-ДАНА, 2007. – 799 с.

1.7. Гришина И. Применение интегрального показателя инвестиционной привлекательности региона для среднесрочного прогнозирования инвестиционной активности в субъектах РФ/ Инвестиции в России. 2001. №3. С. 3-11.

1.8. Движение регионов России к инновационной экономике / под ред. А.Г. Гранберга, С.Д. Валентия; Ин-т экономики РАН. – М.: Наука, 2006. – 402 с.

1.9. Дробышевский С. И. Инвестиционное поведение российских предприятий. - М., 2003. – с. 497.

1.10. Егорова Л.И. Егоров М.В. Оценка инвестиционной привлекательности территорий и формирование их инвестиционных стратегий /Экономический анализ: теория и практика, - 2007, - N 4, С. 3-11.

1.11. Зайцева Н.Н. Как оценить инвестиционную привлекательность? //"Банки и деловой мир", - 2007, - N 12. С. 5-10.

1.12. Инвестиционный рейтинг регионов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://raexpert.ru/ratings/>.

1.13. Индексы производства по отдельным видам экономической деятельности [Электронный ресурс] / Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. - 2006. - Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/2006/b06_13/22-08.htm.

1.14. Кластерные принципы организации производственного взаимодействия. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http:// summit.siora.ru/ conf_04 /sbornik/ 06.doc](http://summit.siora.ru/conf_04/sbornik/06.doc).

1.15. Кластерный подход как технология управления экономическим развитием республики Бурятия. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http:// economy.buryatia.ru/ attached_ documents/ km_ klaster.html](http://economy.buryatia.ru/attached_documents/km_klaster.html). Html/

1.16. Кожина И.М. Методика оценки кредитоспособности регионов/ Банковское кредитование. - 2005, - № 4. С.8.

1.17. Крылов Э.И. Анализ финансового состояния и инвестиционной привлекательности предприятия: Учебное пособие/ Э.И. Крылов, В.М. Власова, М.Г. Егорова. – М: Финансы и статистика, 2003. - 192 с.

1.18. Мазурина Т.Ю. Оценка инвестиционной привлекательности территорий и формирование их инвестиционных стратегий// Экономический анализ: теория и практика. - 2007. - № 4. С. 18-29.

1.19. Маковецкий М.Ю. Инвестиции как ключевой фактор экономического роста / Финансы и кредит. - 2007. - №2. - С. 8-17.

1.20. Милованова Е.А., Кузьменко Т.В. Прогнозные оценки инвестиционной привлекательности отрасли/ Экономический анализ: теория и практика, - 2007, - N 7. С. 25-28.

1.21. Москвин В.А. Факторы инвестиционной привлекательности предприятия / Банковское дело. - 2000. - №12. - С. 29-33.

1.22. О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 23.12.2006 № 795 в отношении отдельных видов лесоматериалов необработанных: постановление Правительства РФ от 05.02.2007 № 75.

1.23. Пацык А.А. Влияние налоговых льгот на инвестиционную привлекательность российских регионов / Все о налогах. - 2005, - № 1, с.13-17.

1.24. Приморский краевой комитет государственной статистики. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.primstat.ru>.

1.25. Смирнов Е.Е. Новые возможности для привлечения инвестиций в регионы /Инвестиционный банкинг. - 2006, - № 4. С. 4-10.

1.26. Сорокин М.А. Влияние внешних факторов на развитие территориально-производственного комплекса Дальнего Востока: проблемы и перспективы/ Таможенная политика России на Дальнем Востоке. – 2008, - № 1(42). С. 31-40.

1.27. Чиненов М.В. Инвестиции: Учебник. - М: КНОРУС, 2007. – 248 с.

1.28. Шевелева Т.В. Влияние мер государственного регулирования ВЭД на развитие инвестиционной деятельности / Сборник научных трудов Таможенное дело в спектре науки и образования / под общ. ред.

В.И. Дьякова; Российская таможенная академия, Владивостокский филиал. – Владивосток: ВФ РТА, 2008. – С. 107-114.

1.29. Экономическая энциклопедия. Институт экономики РАН, гл. ред. Абалкин Л.И. – М.: Экономика, 1999. С. 480.

Раздел 2

2.1. Конституция Российской Федерации. – М.: Элит, 2004. – 32 с.

2.2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” // Парламентская газета. – 2003. – № 186.

2.3. Закон Приморского края от 14.11.2001 № 161-КЗ "Об административно-территориальном устройстве Приморского края" / Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2001. № 98.

2.4. Приморский край: Статистический ежегодник. – Владивосток: Приморскстат, 2005. – 280 с.

2.5. Приморский край: Статистический ежегодник. – Владивосток: Примкрайстат, 2004. – 286 с.

2.6. Социальная сфера городов и районов Приморского края в 2004 году. – Владивосток: Приморскстат, 2005. – 112 с.

2.7. Абалкин Л.И. Стратегия: выбор курса. – М.: РАН, 2003. – 210 с.

2.8. Акмалова А. А. Особенности самоуправления в Российской Федерации: Теория вопроса и опыт регулирования: Монография. – М.: Прометей, 2002. – 336 с.

2.9. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь. – М.: Мысль, 1983. – 350 с.

2.10. Александрова А.Л., Гришина Е.Е. Городская бедность в России и социальная помощь городским бедным: Аналитический доклад. – М.: Институт экономики города, 2004. – 168 с.

2.11. Аникеев В.В., Владимиров В.В. Градостроительные проблемы совершенствования административно-территориального устройства. – М.: Эдиториал УРСС, 2005. – 120 с.

2.12. Бакланов П.Я. Дальневосточный регион России: проблемы и предпосылки устойчивого развития. – Владивосток: Дальнаука, 2001. – 144 с.

2.13. Бабурин В.Л., Горлов В.Н., Шувалов В.Е. Экономико-географические проблемы развития Московского региона в условиях интенсификации. / Вестник Московского университета. Серия 5. География. – 1986. – №4.

2.14. Бакланов П.Я., Романов М.Т., Мошков А.В. Приморский край: основные положения концепции и стратегии развития. – Владивосток, 2000. – 79 с.

- 2.15. Барбаш Н.Б. Методика изучения территориальной дифференциации городской среды. – М.: Прогресс, 1986. – 184 с.
- 2.16. Безденежных В. Агломерированные центры в зонах тяготения к крупнейшим городам. Крупнейшие города – их настоящее и будущее / под ред. Валентя Д.И. – М.: Статистика, 1979. – 126 с.
- 2.17. Боровиков В. Statistica. Искусство анализа данных на компьютере. – СПб.: Питер, 2003. – 866 с.
- 2.18. Боровиков В.П., Ивченко Г.И. Прогнозирование в системе Statistica в среде Windows. Основы теории и интенсивная практика на компьютере: Учеб. пособие. – М.: Финансы и статистика, 1999.
- 2.19. Браде И., Питерский Д.С., Шульце М. Проблемы урбанизации на рубеже веков. / Под ред. А.Г. Махрова. – Смоленск: Ойкумена, 2002.
- 2.20. Воробьев В.В. Типы городских поселений Юга Восточной Сибири // Вопросы географии. Сб. 45. – М.: Географиз, 1959. – 272 с.
- 2.21. Галич З.Н. Город на современном Востоке: основные типологические характеристики // Сб. тр. “Города на Востоке: хранители традиций и катализаторы перемен”. – М.: Наука, 1990. – 279 с.
- 2.22. Галлямов Ф.Ф., Борисов К.Б. Муниципальный менеджмент: опыт, проблемы, консультирование (на примере муниципальных образований Приморского края) / под научн. ред. В.В. Горчакова, М.В. Терского. – Владивосток: ТЦСР, 2005. – 184 с.
- 2.23. Голиков Н.Ф., Булгаков В.В. Инфраструктурно-территориальный комплекс и территориальная организация общества / Материалы III научной сессии Совета по территориальной организации общества. – Алма-Ата: Наука, 1989. – 166 с.
- 2.24. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: Учебник для вузов. – М.: ВШЭ, 2000. – 495 с.
- 2.25. Гранберг А.Г. Российские особенности в региональном разрезе // ЭКО. – 1998. – № 6.
- 2.26. Дюран Б., Одделл П. Кластерный анализ / Пер. с англ. – М.: Статистика, 1977. – 125 с.
- 2.27. Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. – М.: Муниципальная власть, 1999. – 400 с.
- 2.28. Золотов В.В. Эволюция местного самоуправления в России и за рубежом. // Консультант директора. – 2001. – №8 (140).
- 2.29. Каганский В. Л. Парадоксы местного самоуправления // Управа. – 2005. – № 1.
- 2.30. Латкин А.П. Стратегический план устойчивого развития г. Владивостока / Стратегия развития регионов Дальнего Востока России. – М.: МОНФ, 2005. – 207 с.

- 2.31. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципальная Россия: Социально-экономическая ситуация, право, статистика: В 5 Т., 12 кн. Т.1. – М.: Эдиторал УРСС, 2001. – 992 с.
- 2.32. Маергойз И.М. Географическое учение о городах. – М.: Наука, 1987. – 120 с.
- 2.33. Мандель И.Д. Кластерный анализ. – М.: Финансы и статистика, 1988. – 176 с.
- 2.34. Минакир П.А. Системные трансформации в экономике. – Владивосток: Дальнаука, 2001. – 536 с.
- 2.35. Муниципальный менеджмент: Справочное пособие / Иванов В.В., Коробова А.Н. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 718 с.
- 2.36. Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И. Сильные и слабые города России. – М, 1994.
- 2.37. О`Салливан А. Экономика города. 4-е изд.: Пер. с англ. – М.: Инфра-М, 2002. – 706 с.
- 2.38. Олдендерфер М.С., Блэшфилд Р.К. Кластерный анализ / Факторный, дискриминантный и кластерный анализ. – М.: Финансы и статистика, 1989. – 215 с.
- 2.39. Павлов К.В. Система местного управления в регионах России и опыт развитых стран / Проблемы теории и практики управления. 1999. №5.
- 2.40. Прогнозирование экономического роста и территориально-отраслевые проблемы народного хозяйства: Сб. науч. тр. / Совет по изучению производительных сил; Редкол.: Б.М.Штульберг (отв. ред.) и др. – М., 1991. – 112 с.
- 2.41. Программа территориального развития и муниципального самоуправления Приморского края на 2004-2010 гг. – Владивосток: ТЦСР, 2004. – 182 с.
- 2.42. Пути активизации социально-экономического развития монопрофильных городов России. Серия «Библиотека местного самоуправления», вып. 54. – М.: МОНФ, 2004. – 218 с.
- 2.43. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / Рук. авт. колл. и отв. ред. А.Г. Гранберг. – М.: Экономика, 2000. – 435 с.
- 2.44. Россия. Пространственное развитие. – М.: Архитектура-С, 2004. – 128 с.
- 2.45. Савалей В.В. Тенденции и факторы структурной трансформации экономики Приморского края / Пробл. регион. экономики. – 2001. – № 4-5.
- 2.46. Савельев В. Развитие федеральных округов (Макроэкономический прогноз) // Обозреватель. – 2001. – №10
- 2.47. Скатерщикова Е., Цветков В. Интегральная оценка меры социально-экономического благополучия российских городов: новая ме-

тодика и результаты её применения // Российский экономический журнал. – 2001. – № 5-6.

2.48. Созинов В.А. Регулирование экономического развития субъекта Российской Федерации: методология организации, концепция: Монография. – Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2004. – 164 с.

2.49. Социально-территориальная структура города и села (опыт типологического анализа): Сб. науч. тр. / Под ред. Т.И. Заславской, Е.Е. Горяченко; ИЭОПП СО АН СССР. – Новосибирск, 1982. – 154 с.

2.50. Статистика пространственного развития. Т. 1. Система расселения Северо-Запада России / Под ред. Ю.А. Перельгина. – СПб.: Corvus, 2002. – 96 с.

2.51. Типология российских регионов / Бутс Б., Дробышевский С., Кочеткова О. и др.; Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований – М., 2002. – 495 с.

2.52. Типология сельских населенных пунктов Венгрии. Процессы формирования населенных пунктов в сельских местностях страны. Пал Белуски – Тамаш Шикош Т. / Keszult Beluszky P. – Sikos T.T.: Magyarorszag Falutipusai. Budapest 1982. c. kiadvanya alapjan (Пер. с венгерского Л. Башша). – 42 с.

2.53. Тюрин Ю.М., Макаров А.А. Статистический анализ данных на компьютере. – М.: ИНФРА-М, 1998. – 528 с.

2.54. Фабричный С.Ю. Формирование муниципальной службы: проблемы теории и практики / Серия «Библиотека местного самоуправления», вып. 56. – М.: МОНФ, 2005. – 185 с.

2.55. Холл П. Городское и региональное планирование / Пер. с англ. В.А. Новикова; Под ред. Г.В. Ильинского. – М.: Стройиздат, 1993. – 247 с.: ил. – Перевод изд.: Urban and regional planning / Peter Hall. – Allen & Unwin, 1989.

2.56. Хорев Б.С. Перспективные направления перестройки управления экономикой в региональном аспекте / Теоретико-методологические проблемы территориальной организации общества: Материалы III научной сессии Совета по территориальной организации общества. –Алма-Ата: Наука, 1989. – 166 с.

2.57. Хорев Б.С. Территориальная организация общества: (актуальные проблемы регионального планирования и планирования в СССР). – М.: Мысль, 1981. – 320 с.

2.58. Хорев Б.С., Мусиевский Р.В. Развитие больших городов, использование трудовых ресурсов и комплексное социально-экономическое планирование. Крупнейшие города – их настоящее и будущее / М-во высш. и сред. спец. образования СССР. Науч.-техн. совет. Секция народонаселения; Гл. ред. Д.И. Валентей. – М.: Статистика, 1979. – 126 с.

2.59. Широков А.Н. Основы местного самоуправления (введение в муниципальное управление): Учеб. пособие. – М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2000.- 304 с.

2.60. Шишков М.К. О реформе территориального устройства России. // География. – 2004. – №42 (769).

2.61 Энгельс Ф. Положение рабочего класса в Англии / Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т.2. – 354 с.

Раздел 3

3.1. Авдотьин Л.Н., Кочетков А.В. Проблемы социально-экономического развития и управления региональными системами/ Сборник трудов. Вып. 10. - М.: ВНИИСИ, 1978. с. 35-55; Возрождение Карелии. Концепция социально-экономического развития Республики Карелия на период 1999-2002-2010 гг. - Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, РИО, 1999. - 65 с.

3.2. Амутинов А.М. макроэкономические аспекты методологии регулирования развития экономики региона (на примере Республики Дагестан): Дис. докт. экон. наук. – Москва, 2001. 71:03-8/75-1.

3.3. Белоусов А.Р. Эффективный экономический рост в 2001-2010 гг.: условия и ограничения / Проблемы прогнозирования, № 1, 2001. С 27-45.

3.4. Буравлев Ю.М. Проблемы реформирования и управления системой государственной службы в России / Государство и право, № 7. С. 10 – 18.

3.5. Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс: 2-е изд. – М.: Фирма Гардарика, 1996. – 416 с.

3.6. Галичанин Е.Н. Регулирование экономического развития в территориальных системах (на примере Дальнего Востока и Забайкалья): Дис. докт. экон. наук. – Хабаровск, 2001. 71:02-8/93-7.

3.7. Глазьев С., Кара-Мурза С., Батчиков С. Белая книга: Экономические реформы в России 1991-2002 гг. - М.: Изд-во Эксмо, 2004. – С. 102.

3.8. Гранберг А.Г. Государственная политика как условие реализации эффективной стратегии Дальнего Востока / Дальний Восток на рубеже веков: Мат-лы научно-практ. Конф., Хабаровск, 1–5 июля 1998 г. – Хабаровск: Издательский дом Приамурские Ведомости, 1998. – С. 64–68.

3.9. Иванова Т. Власть: Степень защиты от граждан / Экономика и жизнь. № 24, июнь 2004.

3.10. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория: Учебник / Под общ. ред. д.э.н., проф. А.А.Аузана. – М.: Инфра-М, 2006. С. 280.

- 3.11. Исаенко А.Н. Реформа исполнительной власти в США/ США – Канада. Экономика, политика, культура, 2003, № 2. С. 99-117.
- 3.12. Ишаев В.И. Региональное развитие в условиях рыночных реформ и либерализации внешнеэкономических связей (на примере Дальнего Востока): Дис. ... канд. экон. наук. – Хабаровск, 1999. 71:02-8/92-7.
- 3.13. Кёниг Клаус. Управление в сфере государственной администрации: критика концепций, критерии и предпосылки политики /Проблемы теории и практики управления. №2. .2002. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://aafnet.integrum.ru/artefact3/ia/ia5.aspx?lv=6&si=mvuwDK2R&qu=261&st=0&bi=3776&xi=&nd=21&tnd=0&srt=0&f=0>.
- 3.14. Кисельников А.И. Исследование процессов управления на уровне субъекта федерации и районов нового освоения. Дисс ... д-ра экон. наук: 08.00.05, 08.00.04. - Новосибирск, 1999. 71:01 – 8/97 – 7.
- 3.15. Классики менеджмента / Под. ред. М. Уорнера / пер. с англ. под. ред. Ю.Н. Каптуревского. – Спб.: Питер, 2001. –1168 с. С.125-133.
- 3.16. Клок К., Голдсмит Дж. Конец менеджмента. – Спб.: Питер, 2004 – 368 с. (С. 27-29).
- 3.17. Кондратьев В.В., Краснова В.Б. Реструктуризация управления компанией: 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации». Модуль 6. – М.: Инфра-М, 2000. – 240 с.
- 3.18. Кондратьев В.В., Краснова В.Б. Реструктуризация управления компанией: 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации». Модуль 6. – М.: Инфра-М, 2000. – 240 с.
- 3.19. Конституция Российской Федерации. – М.: Издательство Экзамен, 2005. – 64 с.
- 3.20. Кочетков Г.Б. Национальные модели управления и использование зарубежного опыта / США. Канада: Экономика, политика, культура, 2000, № 12. С. 73-87.
- 3.21. Кравченко К.А. Методология организационного проектирования систем управления/ Менеджмент в России и за рубежом, 2006, №4. С. 65-75.
- 3.22. Крючкова П. Саморегулирование бизнеса как способ управления контрактными отношениями // Вопросы экономики. 2001, № 6. С. 129–143.
- 3.23. Куклински Энтони. Региональное развитие – начало поворотного этапа // Региональное развитие и сотрудничество. Нулевой выпуск. – М., 1997. – С. 3–7.
- 3.24. Курьян А.Г., Серенков П.С. Процессный подход и сети процессов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.Big.spb.ru/publications/other/restrict/processn_podhod_and_setiprocess.Shtml.

- 3.25. Кутелев П.В. Организационный инжиниринг: технологии реинжиниринга бизнеса. – Ростов н/Д: Феникс, 2003. – 224 с. (С. 6).
- 3.26. Леонов С.Н. Региональная экономическая политика в переходной экономике. – Владивосток: Дальнаука, 1998. – 205 с.
- 3.27. Лобода М. Куда подевался лесной «общак»? // Московский комсомолец (во Владивостоке). - 12-19.05.2005. -- № 19 (395).
- 3.28. Лякин А.Н. Российская приватизация и формирование национальной модели корпоративного управления. - СПб.: Поиск, 2003;
- 3.29. Магомедова М.М. Государственное регулирование социально-экономического развития России и регионов в условиях рыночной экономики (вопросы теории и практики). – Махачкала, 2001. 71:02-8/118-6.
- 3.30. Мильнер Б.З. Исполнительная власть: принципы организации и управления / Вопросы экономики. №7. .2002. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://aafnet.integrum.ru/artefact3/ia/ia5.aspx?lv=6&si=mvuwDK2R&qu=261&st=0&bi=4409&xi=&nd=7&tnd=0&srt=0&f=0>.
- 3.31. Мильнер Б.З. Теория организации. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА, 2001. – 480 с.
- 3.32. Мильнер Б.З. Теория организации. 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА, 2006. – 720 с.
- 3.33. Мильнер Б.З., Евенко Л.И., Рапопорт В.С. Системный подход к организации управления. – М.: Экономика, 1983.
- 3.34. Номоконова И. Где М. Крокс пройдет испытательный срок? // Утро России. –12.11.2005. - № 174 (3419).
- 3.35. Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS. Т. 1. Вып. 2. 1993. С. 73.
- 3.36. Ойхман Е.Г., Попов Е.В. Реинжиниринг бизнеса. – М.: Финансы и статистика, 1997. – 332 с.
- 3.37. Основные принципы децентрализации власти / Вопросы управления для руководителей органов исполнительной власти. №2. 2002 / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://aafnet.integrum.ru/artefact3/ia/ia5.aspx?lv=6&si=scEWun2R&qu=261&st=0&bi=4413&xi=&nd=5&tnd=0&srt=0&f=0>.
- 3.38. Особенности формирования национальной модели корпоративного управления. Ин-т экономики переход. периода -М.,2003.-167с.
- 3.39. Пригожин А.И. Методы развития организации // Теория организации: Антология / Составление В.Л. Семикова. – М.: Академический проект: Гаудеамус, 2005. - С. 617-620.
- 3.40. Принципы организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов федерации / Вопросы управления для руководителей органов исполнительной власти. №1.

2002 /Электронный ресурс: [http:// aafnet.integrum. ru/artefact3/ ia/ia5.aspx?lv =5&si= scEWun 2R&qu= 251&st= 0&bi =4413&nd=1](http://aafnet.integrum.ru/artefact3/ia/ia5.aspx?lv=5&si=scEWun2R&qu=251&st=0&bi=4413&nd=1).

3.41. Приходько В.И. Парадигматический кризис менеджмента/ Научно-технические ведомости СПбГТУ, № 4, 2005. С. 117-121.

3.42. Проскурякова Ю. Возвращение «большого Совмина» / Российская бизнес-газета. – 27.09.2005. - № 34 (525).

3.43. Прохорова А.П. Перспективы развития российской модели управления / Менеджмент в России и за рубежом, № 2, 2003.

3.44. Раевский С.В. Управление стабилизацией и развитием экономики региона. – Владивосток: Дальнаука, 2000. – С. 64–75.

3.45. Романенко И.В. Экономический механизм управления нововведениями: основные причинно-следственные связи и методы их реализации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www. interun. spb.ru/ conf/15.html](http://www.interun.spb.ru/conf/15.html).

3.46. Романов П.В., Яворская – Смирнова Е.З. Прикладная антропология: управление и развитие /Государство и право. №2, 2000. С. 122-125;

3.47. Россель Э.Э. Регулирование экономического развития промышленно развитого субъекта федерации: Дис. ... д-ра экон. наук. – Москва, 2001. 71:02-8/35-Х.

3.48. Рузавин Г. Самоорганизация как основа эволюции экономических систем / Вопросы экономики. №3, 1996. С. 103-114.

3.49 Салмон Р. Будущее менеджмента \ под. ред. Е.В. Минеевой. Спб.: Питер, 2004. - 298 с. С. 124-194.

3.50. Сергеев О. О модели управления российским государством / Общество и экономика, 2004, № 5. С. 124-130.

3.51. Сморгунов Л.В. Сетевой подход к политике и управлению / Политические исследования, 2001, № 3. С. 103-112.

3.52. Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance»/ Политические исследования. 2003, № 4. С. 50-58.

3.53 Созинов В.А. Регулирование экономического развития субъекта федерации: методология организации, концепция: Монография. – Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2004. – 164 с.

3.54. Созинов В.А., Текиев Д.А. Типовые функции и структуры управления исполнительной власти субъекта федерации: Монография. – Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2005. – 216 с. С. 59-79.

3.55. Страхова О.П. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www. dis.ru/ manag/ arhiv/1998/5/1.html](http://www.dis.ru/manag/arhiv/1998/5/1.html).

3.56. Сухов С.В. Пространство субъектов управления организации / Менеджмент в России и за рубежом, № 4, 2004.

- 3.57. Сыркин В.И. Региональное развитие в переходной экономике. – Владивосток: Дальнаука, 1997. – 132 с.
- 3.58. Тобин Дж. Теорема о "невидимой руке" должна быть модифицирована / Российский экономический журнал, 2002, N 3, с. 44-45.
- 3.59. Тузов В.В. Синергетика как методология исследования процессов самоорганизации сложных систем / Библиосфера, № 1, 2007. С. 52-59.
- 3.60. Управление организацией: Энциклопедический словарь/ Под ред. член-корр. РАН, профессора А.Г. Поршнева и др. – М.: Издательство Инфра-М, 2001. С. 979-981.
- 3.61. Урумова Ф. М. Проблемы институциональных систем и институциональная системная трансформация переходной экономики. - Владикавказ: Изд-во Сев.-Осет. гос. ун-та им. К. Л. Хетагурова, 2004: Полигр. центр Сев.-Осетинского гос. ун-та им. К.Л. Хетагурова - 211 с.
- 3.62. Федеральный Закон “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации” от 20.07.1995 № 115-ФЗ.
- 3.63. Хаммер М., Чампи Дж. Реинжиниринг корпорации: манифест революции в бизнесе. – СПб.: Изд-во С.Пб унив-та, 1997. с. 60.
- 3.64. Холл Р.Х. Организации: структуры, процессы, результаты. – Спб: Питер, 2001. – 512 с. (С. 96).
- 3.65. Хохлова Т.П. Эволюции методологии организационного проектирования: динамическое горизонтальное структурирование/ Менеджмент в России и за рубежом, 2006, №4. С. 12-25.
- 3.66. Щербина В.В., Попова Е.П. Современные концепции структурных изменений в организациях / Социологические исследования. №4, 1996. С. 98-107.
- 3.67. Beer M., Nohria N. Resolving the Tension between Theories E and O of Change / Breaking the Code of Change. — Harvard Business School Press, Boston, 2000.
- 3.68. Boisier S. Regional Management in a New International Order. Quasi States and Quasi Firms, Iipes – CEPAL, Santiago – Chile. 1992.
- 3.69. Clinton B., Gore Al. Putting People First. How We Can All Change America. N.Y., 1992, p. 100.
- 3/70 Krueger Anne O. The Political Economy of the Rent-Seeking Society // American Economic Review. 1974. № 64. P. 291.
- 3.71. Mayntz R. Organizational Forms of Terrorism: Hierarchy, Network or a Type Sui Generis? / Max Planck Institute for the Study of Societies (MPFIG). Discussion Paper 04/4. Cologne, 2004.
- 3.72. http://www.ng.ru/regions/2000-11-01/4_korotko.html.
- 3.73. <http://www.strana.ru/stories/02/01/28/2414/106591.html>.
- 3.74. http://www.russia-today.ru/2002/no_15/15_Law_2.html.
- 3.75. http://www.russia-today.ru/2002/no_15/15_Law_2.htm