

Институциональная система: теория и практика

УДК 330.3

ИНСТИТУТЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

О. С. СУХАРЕВ,

*доктор экономических наук, профессор,
ведущий научный сотрудник*

E-mail: o_sukharev@list.ru

Институт экономики Российской академии наук

В статье рассматривается проблема организации институтов регионального развития, исследуется адекватность предложений о создании так называемых региональных агентств развития. Автор обобщает опыт управления институтами развития в регионах России, делает вывод о необходимости повышения качества исполняемых функций планирования и аналитической подготовки решений на региональном уровне власти.

Ключевые слова: *региональное развитие, планирование, институциональный посредник, программы развития.*

Задача модернизации и региональное развитие

Решение задачи модернизации российской экономической системы, по существу, представляет собой, по мнению автора, создание новой индустриальной базы российской экономики – сохранение и развитие высокотехнологичных производств, производящих изделия для внутреннего и внешнего рынков, формирование эффективной структуры экономики (реструктуризация – выправление межсекторальных пропорций), где доля новых результатов была бы относительно высока, а динамизм и перспектива такой структуры превосходили анало-

гичные параметры сырьевого комплекса страны. Иными словами, это не задача наращивания темпа, не задача догнать передовые страны и регионы, т. е. не задача темпа роста, а задача структуры и ее эффективности. Для решения такой задачи в указанной постановке необходимо широкое применение методов планирования экономики, управления социально-экономическими пропорциями, прогноз результатов применения тех или иных инструментов и поиск адекватных инструментов регулирования, организационных форм. Именно так задача реструктуризации российской экономики, которая делала в тот период первые семимильные шаги к сырьевой системе, разрушая свой индустриальный потенциал, была поставлена в середине 1990-х гг. некоторыми российскими экономистами. В противоположность такой постановке официально-стереотипная установка экономической политики правительства в тот период сводилась к финансовой макроэкономической стабилизации и приватизации как способу повышения экономической эффективности, как тогда трактовался этот процесс.

Так называемая доктрина СИУР – стратегии индикативного (интерактивного) управления ростом, включающая национальную инновационную систему, интерактивное планирование и координацию

типов политики ради абсорбции зарубежных технологий, наиболее интенсивно привлекает развитие к внешним источникам как на уровне формирования новшеств и промышленной структуры, так и на уровне управления. Сведение модернизации к такой стратегии означает свертывание условий для создания режима конкурентоспособного национального воспроизводства (конкурентоспособного типа роста на основе создаваемых национальных преимуществ). В условиях деиндустриализации даже такая абсорбция становится невозможной, потому что предполагает окончательное разрушение имеющихся производств без создания потребностей развития отечественных технологий, технических достижений и расширения их применения. Идея интенсификации заимствования представляется контрпродуктивной и необоснованной, увеличивающей структурную зависимость в области развития технологий и производства, базирующейся на неверном посыле об отсутствии национальных разработок по широкому спектру изделий и технологиям широкого применения.

Технологическое заимствование – процесс, который никогда не прекращается и важен лишь его масштаб, т. е. то, какую долю он занимает в общем объеме технических решений и технологических достижений. Увеличение этой доли, а интенсивное заимствование предполагает именно такой исход, будет означать соответствующее сокращение доли отечественной, в том числе и по причине эффектов, связанных с развертыванием импортируемой технологической инфраструктуры. В силу деградиционных тенденций в отечественной промышленности этот процесс де-факто идет многие годы. Вместе с тем эти же процессы сокращают потребность в качественной аналитической информации для бизнеса в регионах, снижают мотивы участия в неких органах с размытыми функциями и предполагаемыми выгодами от участия. Хотя от региона к региону это отношение меняется так же, как оно зависит и от изменяющихся тенденций в реальном секторе региональных систем.

Однако в контексте провозглашенных целей модернизации, часто в спекулятивном ключе, все чаще приходится видеть публикации и проводимые исследования, которые как будто с чистого листа изучают ситуацию в регионах, ориентируются только лишь на западный опыт, лишь упоминая о необходимости и российского опыта, переносят какие-то примеры из других стран на условия межрегионального развития в России и т. д. [1]. При этом автоматически

совершается методологическая ошибка перенесения, на которую указал еще К. Маркс в шестой главе третьего тома «Теории прибавочной стоимости», что английским экономистам не свойственно понимание исторического различия способов производства. Действительно, неправомерно переносить различные организационные формы, решающие в иной социально-экономической и культурной среде иные задачи, через время в другую социально-экономическую и культурную среду. Провал в работе «кружков качества» в Великобритании, которая в свое время заимствовала японский опыт, должен быть наглядным предупреждением такой стратегии заимствования. В качестве аргументов для подтверждения какой-то позиции данные примеры также довольно слабы, потому что конкретная организационная форма выполняет функции, и ее задача сводится именно к этому. Для экономики как раз важно как выполняются эти функции. И если в экономической системе присутствуют уже формы, которые выполняют отдельные функции или все функции, тогда зачем создавать параллельно то же самое, придавая этому статус новшества, которое обязательно будет работать. Ведь даже новая организационная структура может не справиться с возлагаемыми на нее функциями. Более того, она способна будет прервать выполнение этих же функций другими организациями, например, торгово-промышленной палатой региона.

Нужно упомянуть и о том, что организационные изменения требуют изменения законодательства, режима работы и взаимодействия, повышая издержки, требуя время на адаптацию и реализацию предлагаемых решений. Иными словами, некоторый уровень дезорганизации возникает в системе по факту организационного изменения, а факторы, провоцирующие неисполнение функций, двигают данную систему к дисфункции. Потребность же в аналитической информации определяется масштабом задач развития данной региональной системы, ее сложностью. Для регионов сырьевых это один тип задач, для сельскохозяйственных – другой. Там, где развиты обрабатывающие производства, их состав определит и комплекс задач, потому что оборонно-промышленный комплекс имеет свои задачи, гражданское транспортное машиностроение и электроника – свои.

Обсуждая проблему модернизации российской экономики, вынося ее на уровень регионов, некоторые авторы в качестве некоей панацеи предлагают институт региональных агентств развития (РАР),

ссылаясь на зарубежный опыт и явно сводя задачу модернизации к стратегии догоняющего развития. Причем подобное агентство представляется как некий посредник между администрацией региона и бизнесом. Далее расписываются функции таких агентств, задачи их функционирования, причем, как правило, не принимается во внимание тот факт, что перечисляемые функции и задачи исполнялись и решались в текущем режиме. Иными словами, имеется конкретный опыт развертывания подобной деятельности в регионах еще с середины и второй половины 1990-х гг. применительно к постановке и решению задач реструктуризации экономики и промышленности региональной системы, а также формирования антикризисных программ развития.

Какие же основные функции, обеспечивающие якобы имманентную необходимость организации подобных агентств, должны быть развернуты? К ним относятся¹:

- завоевание доверия агентов друг к другу, выявление их предпочтений и траекторий повышения благосостояния региональной системы (главная функция);
- в управлении агентством участвуют представители бизнеса, общественных организаций и администрации региона;
- организационная форма агентств должна быть выбрана с учетом характера решаемых задач, способа финансирования и конкретных условий региональной экономики;
- организация обеспечивает видение перспектив развития региона;
- организация реализует эффект масштаба (покупка технологии, повышение квалификации работников);
- агентство решает проблемы межотраслевой и межрегиональной координации, отбор проектов.

Далее обычно утверждается, что статус агентства и его финансирование должны позволять привлекать самые квалифицированные кадры. Подобные агентства должны решать задачу обеспечения взаимодействия власти, бизнеса и общественных организаций в регионе, стать центром институционального экспериментирования, быть информационным центром для бизнеса и правительства, консультационным центром, а также центром регионального прогнозирования и планирования.

¹ Подробнее см. [1].

Перечисленные функции и задачи давно решаются в том или ином объеме в регионах России. Поэтому предложение о создании агентств, да еще с привязкой к задаче модернизации, которая сводится к обтекаемым параметрам догоняющего развития, выглядит опоздавшим.

Выработка практических решений, изменение организационных форм и способов управления региональной экономики должны опираться на проектировочный подход, поскольку предложения облакаются в облик создания новых структур. Следовательно, эти новые организации, функции которых выполняются в регионах иными действующими структурами, должны проектироваться. Это означает определенную логику обоснования необходимости создания подобных структур [4–8].

Для этого необходимо, *во-первых*, идентифицировать состояние и основные тенденции развития региональной системы, включая изменения экономической структуры, установить факторы, обеспечивающие подобную динамику, т. е. провести квалифицированную диагностику состояния региональной системы, включая действующие функции, организационные формы, текущие задачи, решение которых уже осуществляется. Необходимо выяснить, какие функции исполняются эффективно, какие вообще потеряны и не исполняются, а что функционирует неэффективно. Важный вопрос: приведет ли изменение задач развития к требуемому изменению функций и насколько необходимы новые организационные формы.

На этом этапе желательно уточнить цели и задачи развития региональной системы, выбрать магистральные направления развития, сформулировать основные тезисы программы развития региональной экономики. Во многих регионах России подобные функции исполняются соответствующими структурами при координирующей роли администрации. Программирование (планирование) развития предполагает определение временного горизонта с указанием промежуточных этапов, выполнимость которых оценивается по вводимым показателям – индикаторам.

Если проблема модернизации сводится к так называемому догоняющему развитию, то кто кого будет догонять, особенно применительно к развитию регионов. Применительно к странам эта проблема более или менее ясна, но применительно к регионам одной страны подобная формулировка не является достаточной. Региональные власти, как правило,

имеют ограниченные инструменты воздействия на экономику, поэтому важна федеральная компонента, включая и соответствующее законодательство. Кроме того, регионы неоднородны по структуре, качеству трудовых и природных ресурсов, их составу, производственно-технологическим возможностям и т. д. Это фактически предопределяет специализацию региональной экономики, для отдельных регионов просто задает ее с неотвратимой необходимостью.

Здесь же необходимо определить потенциал региона: ресурсный, производственно-технологический, возможности в достижении целей социально-экономического развития, необходимый объем финансовых ресурсов, частных инвестиций, квалифицированных кадров и т. д.

Во-вторых, необходимо наметить, отобрать основные проблемы либо узкие направления развития региональной системы, определив конкурентные преимущества, потенциальные возможности развития региона на основе существующих специализаций и факторов, плюс те, которые возможно будет развернуть или создать. Тезис о том, что процесс модернизации обладает меньшим уровнем неопределенности, нежели процесс инновационного развития, а такое утверждение встречается среди поборников современной модернизации как догоняющего развития, не может быть признан удовлетворительным и доказанным [1], поскольку в случае, если модернизация осуществляется согласно плану и программе, если это управляемый процесс, то, казалось бы, план является преодолением неопределенности, но одновременно план или программа могут не учитывать многие факторы, включая и область инноваций. Кроме того, инновационное развитие бывает различным и также может предполагать наличие программы, к тому же саму модернизацию можно сводить к расширяющейся траектории инновационного развития.

В-третьих, требуется подобрать инструменты воздействия на региональную экономику со стороны администрации и федерального центра, которые бы изменяли ситуацию по указанным направлениям в положительном направлении, не ухудшая другие направления развития, т. е. не за счет перебрасывания ресурсов. Важно отметить, что потребуется дополнительное изменение (совершенствование) законодательства, расширение функции планирования, конкретизация задач модернизации для конкретных регионов, определение масштаба этих задач. В частности, для многих регионов на протяжении

последних двадцати лет стояла задача реструктуризации экономики, например конверсии оборонных производств. Для других регионов, наоборот, задача стимулирования развития оборонного комплекса на новой технологической основе. Эти задачи не могут решаться одним методом. Для их решения требуется не просто использовать планирование и осуществлять координацию действий и решений в рамках региональной экономики, но и соответствующие федеральные решения и программы. В частности, государственный заказ должен финансироваться в полном обозначенном объеме. Если этого нет, если финансовые средства поступают на предприятия только к ноябрю – декабрю и как минимум первые два квартала в году предприятия не получают назначенного финансирования, а в последний день декабря выделенные средства не переносятся на следующий год, а аннулируются, то трудно говорить о результативности государственных решений и программ развития. Первооснова любой реорганизации, модернизации – широкий доступ и полнота информации и связи, планирование, эффективное управление финансами.

Довод относительно того, что идея полюсов роста не выдерживает критики, что так называемая очаговая или точечная модернизация, сводимая к определению перспективных направлений и их финансированию, не принесет значительного успеха (например, создание государственных корпораций), также представляется неверным. Проблема в том, что применяемые доводы используются для обоснования контрпродуктивных идей модернизации как догоняющего развития и интенсивного заимствования, причем не только производственных технологий, но и методов управления и организации хозяйства. Дело в том, что в теории экономического развития действительно используются два магистральных подхода: полюсов роста и системных последовательных улучшений. Однако когда ограничены ресурсы и возможности, когда система имеет инерцию своего развития по не лучшей траектории, утверждать, что сразу, фронтально, в силу каких-то действий удастся переломить процесс ее движения, представляется крайне самонадеянным.

По мнению автора, наиболее жизнеспособным является комбинирование этих двух подходов, т. е. сосредоточение главных ресурсов на направлениях конкурентоспособности и восстановления внутреннего рынка отечественного производства на базе российских технологий и при этом системное

улучшение качества функционирования экономики, сводимое к преодолению дисфункциональных состояний различных подсистем и организационных структур. Очевидно, что государственным корпорациям не дали поработать, как тут же возникла идея их приватизации. Такая же модель применялась и к государственной корпорации «Российская корпорация нанотехнологий». Поэтому наравне с идеями приватизации, которые не подтвердили своей должной эффективности в ходе реформ, необходимо применять процедуры национализации, особенно в сырьевых секторах, возвращать государству диапазон управления и восстановить возможности управления по перспективным технологическим направлениям.

Таким образом, как минимум можно выявить наличие недоказанных, спорных положений, касающихся описания регионального развития.

Первое положение. Представление о модернизации как о догоняющем развитии и о системе интерактивного (индикативного) управления ростом (при верном определении компонент – национальной инновационной системы, координации различных типов политики относительно магистральных целей и системы индикативного планирования) бесперспективно, поскольку не остановленные процессы деиндустриализации и технологической деградации не могут быть основой догоняющего развития и управления ростом, если под этим понимать сокращение отставания не по сырьевым секторам и роста на базе этих секторов, адекватно представлять модернизацию как новую индустриализацию и рост на этой основе.

Второе положение. Идея интенсивного технологического заимствования, а также заимствования технологий и методов хозяйствования (абсорбционная способность как параметр эффективности внешнего заимствования). Прежде всего необходимо ставить вопрос о применении российских технологических достижений, которые лежат мертвым грузом, патентной базы России – показателя внутренней наукоемкости и технологичности производств.

Третье положение. Создание агентств развития в регионах как посредников между областной администрацией и бизнесом с филиалами в районных центрах, призванных продвигать модернизационные проекты (важно указывать, чем модернизационный проект отличается от обычного инвестиционного), при наличии региональных центров,

торгово-промышленных палат и соответствующих департаментов администраций, выполняющих те же функции и задачи.

Четвертое положение. Институциональный эксперимент (создание РАР и сопровождающих институтов трактуется как институциональный эксперимент). Поскольку возможности для организационных модификаций имеются сейчас в рамках действующего законодательного режима, их неприменимость и неиспользование подлежат оценке, и пока она (оценка) не осуществлена, бессмысленно говорить об институциональном эксперименте. Фактически речь идет о принятии конкретных законов, обеспечивающих ту или иную функцию или вид деятельности, но во многих регионах имеются законодательные акты о промышленной политике, об инвестициях, целевых программах, экспертном совете, действует либо научный центр региона, либо соответствующие департаменты органов власти во взаимодействии с этими структурами.

В России сложилась устойчивая тенденция поведения органов управления и обслуживающей эти органы части исследовательского сообщества в области экономической науки. Не выясняя причин неисполнения функций, не решая проекторочной задачи по созданию и вводу тех или иных подсистем, законов, правил, организаций, не расширяя информационные и аналитические возможности системы управления, а значит, эффективно не управляя (только лишь в аналоговом режиме, т.е. с опорой на некий исторический опыт, который всегда конкретно-историчен и не может быть использован в полном объеме), проводя параллели и аналогии, предлагают нагромождения изменений, якобы имеющих научные основания, под видом того, что подобные функции не исполняются.

Почему возникла необходимость в неких агентствах, институциональном эксперименте, когда не ясно, как и почему не выполняются предназначенные функции, коими обладают уже действующие структуры региональной экономической системы? Почему не исследуются способы повышения эффективности этих функций, не учитываются предложения российских экономистов, сделанные в ранний период реформирования страны? Прежде чем обосновывать необходимость якобы новых институтов, нужно иметь данные о том, а не существуют ли подобные институты, не выполняются ли такие же или похожие функции и задачи, в чем причины не вполне качественного их исполнения, в чем ограничения.

В регионах, безусловно, возникают и создаются администрацией различные институты развития, включая организации и законодательные акты. Другое дело, насколько результативна такая деятельность, особенно в условиях конкретного региона.

На системно-аналитическом уровне рассмотрим значение и функции отдельных институтов, которые на протяжении более двенадцати лет существуют в регионах России. Необходимо упомянуть о схемах взаимодействия агентов в региональной экономической системе и напомнить о наличии таких институтов, как советы директоров предприятий, региональные научные и научно-технические центры предприятий, соответствующие центры научно-технической информации, региональные научные центры, ассоциации предприятий, торгово-промышленные палаты регионов и, безусловно, программы развития секторов экономики и социально-экономического развития регионов. Кроме того, в качестве важнейших институтов выступают региональные фонды (промышленников и предпринимателей), ассоциации и лиги предприятий в роли общественных организаций, технопарки и т. д.

Взаимодействие агентов региональной системы: институциональные посредники

Важным условием эффективности развития региональной (территориально локализованной) экономической системы выступает фактор организации взаимодействия агентов, а также форма институциональных ограничений. Экономисты институционального направления вводят здесь специальный термин «институциональный посредник», который по большому счету означает выполнение неких промежуточных функций либо функций вспомогательного характера при взаимодействии базовых агентов региональной экономической системы, в частности, при взаимодействии администрации и представителей бизнеса. Именно в таком ключе предлагается рассматривать региональные агентства развития, которые якобы призваны решать задачи модернизации региональной системы, хотя сами эти задачи могут для конкретного региона коренным образом отличаться как от общероссийских, так и от задач, которые существуют в других регионах.

По этому поводу представляется важным сделать несколько замечаний.

Во-первых, если власть или лицо, принимающее решение, лишены аналитической функции, функции связи, функции информации, как можно более полной и релевантной, то данный агент будет демонстрировать низкое по качеству управление либо вообще не сможет ничем управлять. Иными словами, связь между принимаемым решением и изменением объекта, на который данное решение направлено, будет незначительной. Агент будет изменяться самостоятельно, а решения приниматься исходя из логики, понятной только тем лицам, которые их принимают. Это явление зачастую наблюдается в звеньях управления российской экономикой и в региональных органах управления очень часто, демонстрируя наличие дисфункции в области управления.

Во-вторых, исходя из первого пункта, функция планирования, как и другие аналитические функции, должна быть интересна прежде всего органам государственного управления. Частный бизнес в меньшей степени заинтересован в реализации подобных функций.

В-третьих, интересы частного бизнеса и государства во многом расходятся, и решение макрозадач планирования для бизнеса выступает своеобразным общественным благом, которое он не заинтересован финансировать.

В-четвертых, в региональных системах исполняются функции планирования, приняты соответствующие законы, а новые организационные изменения требуют отдельной проработки и точного обоснования. Например, что именно такой вариант и форма являются наиболее приемлемыми, менее затратными и перспективными.

В-пятых, важно оценить сложившиеся схемы и формы взаимодействия агентов региональной экономики, их устойчивость и эффективность.

В связи с перечисленными моментами предлагается несколько схем взаимодействия агентов региональной экономической системы (рис. 1–3).

Взаимодействие двух агентов напрямую может иметь искажение $\Delta Z = Z_1 - Z_2$, обусловленное восприятием информационного сигнала Z_1 агентом B , на которого осуществляется воздействие. Если появляется институциональный посредник (в ситуации, когда его не было вообще), происходит разрыв информационного сигнала Z_1 на две составляющие Z_{11} и Z_{12} , что связано с деятельностью этого институционального посредника. Тогда искажение может увеличиваться за счет наличия этого посредника на

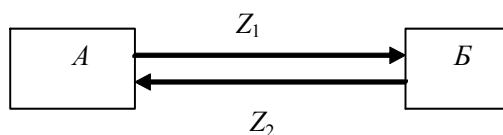


Рис. 1. Взаимодействие агентов напрямую:
A и *B* – агенты; Z_1 и Z_2 – информационные сигналы

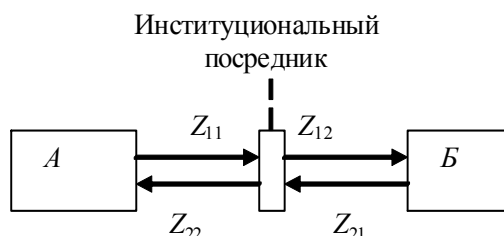


Рис. 2. Взаимодействие агентов
 и институционального посредника:
A и *B* – агенты;
 Z_{11} , Z_{12} , Z_{21} , Z_{22} – информационные сигналы

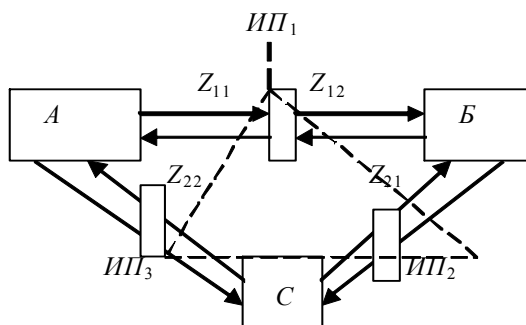


Рис. 3. Взаимодействие посредников и агентов:
A, *B*, *C* – агенты; Z_{11} , Z_{12} , Z_{21} , Z_{22} – информационные
 сигналы; $ИП_1$, $ИП_2$, $ИП_3$ – институциональные
 посредники

величину $\Delta Z_{ИП} = (Z_{12} - Z_{11}) + (Z_{22} - Z_{21})$. Тем самым издержки транзакций возрастают, оперативность принимаемых решений и их качество могут понизиться (рис. 1, 2).

Если взаимодействующих агентов три (*A*, *B*, *C*), то посредник может быть один или несколько, как показано на рис. 3.

В таком случае искажение информации может наблюдаться по каждой ветви взаимодействия для каждого институционального посредника избирательно. Если посредник один $ИП_1$, т.е. один институциональный посредник контролирует все информационные потоки, то искажение будет самым минимальным, однако в случае ошибки этой структуры (институционального посредника), она скажется на функционировании всех субъектов региональной системы.

Таким образом, принимая во внимание задачи развития региональной системы, предполагаемые организационные модификации и изменения в системе управления, требуется более точное обоснование необходимости изменений формального свойства, касающихся организационных атрибутов функционирования системы и управления этой системой.

В качестве одного из элементарных критериев принятия решений должна быть оценка искажений и эффективности принятия решений, в частности, применительно к так называемому институциональному посреднику критерий может быть принят как $\Delta Z \geq \Delta Z_{ИП}$. Что означает необходимость или обусловленную потребность в посреднике, когда существующие информационные сигналы искажены больше, нежели при наличии промежуточной структуры, которая будет повышать релевантность информации, оперативность и эффективность управления. Существо проблемы состоит в том, что трудно учесть (оценить) будущие искажения, когда система реорганизуется, информационные издержки. Однако имеющиеся в регионах институты развития выполняют похожие задачи и функции. Прежде чем создавать новые институты, необходимо точно представлять эффективность работы существующих, возможность ее повышения. Если этого нет, если предшествующий опыт забыт, то существует гарантия неуспешности новых предложений.

Советы директоров предприятий по секторам региона, торгово-промышленные палаты, аналитические центры и программы развития

Задачи модернизации для российских регионов не новы. Еще в 1990-е гг. в качестве антикризисных мер либо мер промышленной политики в регионах возникали советы директоров предприятий по секторам, региональные научно-технические центры, в списке функций и задач которых как раз находились те позиции, которые в настоящее время вкладываются в компетенцию якобы необходимых новых организационных структур, названных агентствами.

Приведу пример одного из регионов России, в котором наравне с задачами промышленной политики решались задачи конверсии оборонных

производств, причем для задач первого уровня был создан региональный научно-технический центр, а для задач конверсии предлагался координационно-аналитический центр конвертируемых предприятий, выполняющий и функции проектирования областной конверсионной программы.

В частности, цели и задачи регионального научно-технического центра промышленных предприятий², который учреждался администрацией области, представителями бизнеса – акционерными обществами и обществами с ограниченной ответственностью (промышленные предприятия области) при участии и общественных организаций, т. е. абсолютно на такой же основе, как и так называемые региональные агентства развития, включали:

- координацию деятельности промышленных предприятий для выполнения федеральных и региональных программ развития;
- разработку программ развития по секторам промышленности и экономики региона, а также предложений в программу социально-экономического развития региона;
- развитие внутриотраслевой кооперации, облегчение условий межотраслевого взаимодействия и развитие межрегиональных связей;
- научно-техническую экспертизу проектов, поиск инвесторов, решение задач интеграции производственных мощностей;
- оказание консультативной помощи субъектам регионального рынка в исследовании рынков продукции и формировании сферы услуг;
- создание общей региональной телеинформационной сети;
- разработку технико-экономических обоснований, бизнес-планов и продвижение инвестиционных проектов;
- решение задач оптимизации финансово-экономических показателей предприятий, стабилизации производства;
- проведение согласованной ассортиментной политики;
- внедрение опыта и разработок в области конверсии военного производства;
- координацию структурных преобразований в регионе, создание функционально-экономических групп предприятий;
- организационное и информационное обеспечение структурной перестройки региональной

экономической системы в соответствии с программой социально-экономического развития региона³.

При планировании программы развития в качестве базовой функции этот центр реализовывал научный подход за счет вовлечения оставшихся организаций прикладной науки и экспертов-аналитиков вузов региона. Кроме того, важнейшим элементом проектирования программ развития стала реализация на практике административного принципа разработки сверху в сочетании с принципом разработки снизу, т. е. отбирались предложения и проекты предприятий.

Для поиска решений задач развития производств региональной экономической системы в рамках работы такого центра осуществлялись следующие процедуры и действия:

- оценка потенциала, направлений деятельности и технических возможностей предприятий;
- исследование финансово-экономического состояния предприятий с уточнением возможностей улучшения этого положения за счет региональных возможностей в рамках планируемой промышленной политики в регионе;
- структуризация народнохозяйственного комплекса региональной системы с выделением перспективных направлений развития и участием предприятий в намечаемой перспективе;
- разработка инвестиционных проектов новых производств и обеспечение их финансирования;
- обобщение информационных потоков, разработка программы конверсии применительно к оборонным производствам, создание центра конвертируемых предприятий, а также регионального аналитического центра, отвечающего за реализацию промышленной политики и программы развития региона в целом;
- разработка предложений по интеграционным процессам в регионе, внедрение международных стандартов качества;
- отслеживание и аналитическое сопровождение выполнения программы, поскольку гарантии предопределенности результатов отсутствовали, динамика промышленных структур в регионах охватывала фазы выживания, стабилизации и роста, оказание консультационной помощи в области управления отдельными предприятиями.

² Создавался в 1998–1999 гг. в Брянской области.

³ Эти задачи и цели сформулированы на этапе 1996–1998 гг. Центр был создан в 1999 г. при участии автора и согласно данным предложениям.

Применение приведенных алгоритмов действий в развитии одного из регионов России⁴, работе его аналитических структур позволило обеспечить научный подход в решении триединой задачи реструктуризации экономики региона:

- изменить номенклатуру выпуска, увеличив долю новых технологий (это период 1998–2001 гг.);
- изменить структуры управления предприятиями и регионального управления, повысив эффективность промышленной и учетной политики;
- повысить конкурентоспособность изделий, в том числе за счет расширения международных систем качества.

Решение перечисленных задач потребовало изменения базовых законов региона, организационных изменений и нового стиля регионального управления.

Вместе с тем можно констатировать, что те регионы, которые использовали научно-экспертные методы и аналитические процедуры подготовки управленческих решений и планирования, демонстрировали большую степень эффективности управления и результативность развития, хотя само по себе использование аналитических процедур не оберегает от ошибок и неверных решений, но снижает вероятность негативных исходов.

При реализации функции регионального планирования и разработке программы социально-экономического развития экономики региона предлагается реализовать следующие взаимосвязанные положения, обратив внимание на структурное построение программы, организационное обеспечение и взаимосвязь отдельных подпрограмм в рамках общей программы:

- цели программы (природные условия, приоритеты, стратегия, структура, классификация, количественные и качественные показатели, финансовое положение);
- системная реализация программы и ее разработки (анализ взаимодействия мероприятий по различным блокам программы и по времени осуществления, научное обоснование каждого положения и прогноз результатов реализации, обеспечение этапной последовательности действий);
- решение организационно-методических вопросов разработки программы (подбор специ-

⁴ Нужно отметить, что подобные структуры формировались в разных регионах, отличались только названием, но были очень похожи по функциям и задачам, которые выполняли.

алистов, создание исследовательских групп по различным направлениям программы и обеспечение управления ими в интересах комплексного подхода и конструктивной работы при планировании мероприятий)⁵.

Приведу еще один пример подготовки авторских предложений для областной администрации (январь 2005 г.). Смысл предложений сводился к созданию научного совета по планированию и прогнозированию экономики региона, а в основу его деятельности должен быть положен новый региональный закон об индикативном планировании и региональных программах развития. Цель работы такого совета состоит в разработке и анализе прогнозов социально-экономического развития региона, реализации функции планирования и разработки программ развития на основе оценки ресурсных возможностей, размещения производительных сил и повышения качества управленческих решений. К основным функциям такой организации, действующей на постоянной основе при администрации, относятся:

- обоснование основных направлений развития региона;
- совершенствование методик количественных и качественных показателей социально-экономического и научно-технического развития;
- подготовка предложений по изменению федерального и регионального законодательства;
- проведение научной экспертизы программ, законов, проектов;
- формирование основных мероприятий экономической политики в регионе.

Как видно, названные функции и задачи в том или ином объеме решались и решаются в российских региональных экономических системах, при управлении этими системами. Поэтому на базе известного российского опыта, его обобщения, необходимо улучшать исполнимость названных функций, повышать экспертную пригодность и аналитическую обоснованность решений. Представляется, что организационные модификации и развертывание дополнительной инфраструктуры в виде так называемых региональных агентств

⁵ Эти предложения были подготовлены автором еще в 1996 г. Подробнее см. [2, 3]. Важным условием реализации функции планирования являлось создание центра (департамента), обеспечивающего аналитическую функцию проектировщика программы/плана социально-экономического развития. Например, эта функция выполнялась в Орловской области в 2000-е гг.

развития не будут иметь для решения конкретных задач определяющего значения.

В регионах России действуют торгово-промышленные палаты, являющиеся негосударственными некоммерческими организациями, призванными стимулировать развитие предпринимательства, торговли и промышленности на территории своих регионов. Это довольно мощный институт регионального развития, возникший в середине 1990-х гг., приобрел богатый и неуклонно расширяющийся опыт взаимодействия с администрацией при подготовке решений, оказания услуг предпринимательскому сообществу региона, что стимулирует развитие экономики, облегчает обмен информацией, повышает эффективность координации и взаимодействия агентов бизнеса. В частности, Брянская торгово-промышленная палата объединяет более 800 предприятий. Основная цель этого института сводится к развертыванию и поддержанию промышленной и торговой инфраструктуры в регионе, созданию благоприятных условий для инвестиций, выполнению консультационной и посреднической функции в межрегиональных обменах и межотраслевых взаимодействиях. Более того, торгово-промышленные палаты объединяют образовательные центры региона, обеспечивают контакты региональных научных организаций, включая науку вузов, с предприятиями и бизнесом, осуществляют обучение и переквалификацию персонала, занятого в промышленности области. В связи с этим совершенно необоснованным выглядит предложение о создании неких агентств.

Представляется, что институт торгово-промышленных палат требует своего развития. Инфраструктура уже развернута, включая и то, что торгово-промышленные палаты имеют свои филиалы в районных центрах субъектов Федерации. Этот институт выполняет и функцию сертификации продукции, способствует внедрению менеджмента качества, стимулирует интеграционные процессы в регионах (создание промышленных групп) и одновременно способствует антимонопольному вектору в развитии малого и среднего бизнеса. Конечно, это далеко не все функции (информационные, консалтинговые, экспертные), которые выполняет институт торгово-промышленных палат. Безусловно, научно-аналитическая функция в этой части является трудно исполнимой, но она может быть введена без труда за счет совершенно иных действий, в частности, научного совета или регионального центра

по планированию. Причем эти функции не должны быть перемешаны с интересами бизнеса, которые простираются далеко за рамки чисто аналитической работы и составления планов развития.

Еще 10–12 лет назад автор предлагал региональные законы о промышленной политике и о региональном государственном планировании⁶, которые не были приняты областной думой, хотя некоторые предложения и были учтены. Одним из предложений было то, чтобы оценивать деятельность областной администрации по конкретным показателям, характеризующим развитие промышленной системы региона (список приводился). Именно это испугало депутатов принять предлагаемый проект закона.

Таким образом, проблема состоит не в отсутствии должных функций и задач, сводится не к необходимому созданию новых организационных форм, когда эти формы уже существуют на практике, а в том, каково качественное наполнение существующих форм и функций. С точки зрения эффективного управления необходимо не расширять число организаций, а гарантировать исполнение тех функций, которые полезны и уже исполняются, вглубь, т. е. с нарастающим качеством и продуктивностью. В этом также состоит задача модификации известных подходов в области регионального управления.

Выводы

Для применения методов планирования в широком значении необходима разработка и принятие базового конституционного федерального ордонанса – закона о государственном планировании, который бы позволял устанавливать стратегические национальные приоритеты и направления развития, национальные и региональные программы развития. Исходя из этого институционального акта должны развиваться методы экономической политики, формироваться механизмы согласования приоритетов и программ, видов и инструментов экономической политики, решаться вопросы координации, проектироваться системы, в частности, национальная инновационная система. Он должен занимать верхнее положение в иерархии законов Российской Федерации, иметь статус конституционного, определяющего действия государственной власти, включая планирование и замену институтов.

Требуется принять закон о государственном секторе РФ, где определить масштаб, состав госу-

⁶ Для Брянской области.

дарственного сектора, взаимосвязь секторов, в частности образования (государственного) с задачами в промышленности (государственной), включая заказ и подготовку кадров. В этом же законе обозначить и юридически закрепить статус двух экономических процессов – приватизации и национализации как двух разнонаправленных инструментов политики, сильно влияющих на развитие и долгосрочные перспективы и т. д.

Иметь план ввода и вывода значимых институциональных систем (прав, правил, законов, кодексов, нормативов) исходя из перечня очередности задач с предоставлением лагов адаптации агентам экономики, т. е. прекратить правовую чехарду – высокую частоту изменения различных нормативов, упорядочить законодательное поле поведения хозяйствующих агентов, усилив значение как количественных, так и качественных критериев при оценке законодательства и его результативности, при оценке итогов социально-экономической политики.

Регионы располагают институтами развития, которые недоиспользованы, в том числе по причине сжатия потребности в их использовании в силу дисфункции управления, состояния конкретных подсистем региональной экономики, соответствующего негативного состояния финансовых институтов, определяющих функционирование институтов развития.

Программно-целевые процедуры и проекторочный подход являются основными инструментами формирования стратегии социально-экономического развития региона, однако исследования в области регионологии должны дать ответ, насколько тесна связь между конкретными инструментами воздействия на региональном уровне с изменением параметров развития, которые характеризуют успешность продвижения к стратегическим программным целям.

Анализ эффективности функционирования экономических систем предполагает выполнение задач определенной логики, а именно: выяснение причин неэффективности, обоснование замены системы на другую комбинацию. Если эта комбинация дублирует ряд функций, которые уже выполнялись, то необходим поиск факторов, почему необходима замена, что она дает. Если в заменяемом варианте

содержатся факторы, которые могут ухудшить состояние системы либо породить разбалансированность ее развития, либо не гарантируют более эффективного выполнения всех функций, то такого замещения производить не следует. Более того, все функции не могут выполняться одинаково неэффективно или отсутствовать. Поэтому при проектировании институтов нужно сразу направлять усилия на согласованное введение функций, в которых существует острая потребность. Если же попытки такого введения уже осуществлялись и не закончились успехом, то необходим глубокий анализ причин отсутствия успеха.

Список литературы

1. *Полтерович В. М.* Региональные институты модернизации: доклад на заседании ученого совета Института экономики РАН 22.11.2011. URL: <http://inecon.org/zasedaniya-uchenogo-soveta/22-noyabrya-2011-g-zasedanie-uchenogo-soveta-institut-ekonomiki-ran.html>.
2. *Сухарев О. С.* Проблемы разработки программы модернизации экономики и инвестиции в промышленности // *Инвестиции в России*. 2010. № 3.
3. *Сухарев О. С.* Экономическая методология и политика реструктуризации промышленности. М.: АНЗ, 2000.
4. *Татаркин А. И.* Влияние интегрированных корпоративных структур на социально-экономическое развитие региона // *Вестник ОГУ*. 2005. № 5.
5. *Татаркин А. И.* Инновационная модель системной модернизации Российской Федерации // Доклад на Второй Всероссийской научно-практической конференции «Принципы и механизмы формирования национальной инновационной системы Российской Федерации» (г. Дубна, 06–07.10.2011.).
6. *Татаркин А. И.* Приоритеты социально-экономического развития Уральского федерального округа // *Экономическая наука современной России*. 2001. № 3.
7. *Татаркин А. И.* Региональный рынок: предпосылки формирования и функционирования. Екатеринбург: УрО РАН, 1995.
8. *Татаркин А. И., Попов Е. В.* Теория анализа рынка. М.: Екатеринбург: УрО РАН, 2000.