

С. С. Шумко, Ю. Л. Соловьев

ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

В статье рассмотрены оценки социально-экономического развития регионов. Выделены основные показатели эффективности управления социально-экономическим развитием территории Тюменской области, а также намечен ряд критериев для оценки деятельности глав регионов (областей).

В последнее время все чаще возникает вопрос о том, какие параметры необходимо использовать для оценки эффективности управления социально-экономическим развитием территории.

Для того чтобы эффективно управлять территорией, администрация региона должна уметь перераспределять ресурсы (финансовые, материальные, трудовые и т. п.), а главное, уметь прогнозировать результаты этого перераспределения. В экономике результаты появляются не сразу и обычно в виде каких-либо процессов. Существует множество экономических, финансовых, социальных, политических и других показателей прошлых состояний, которые непрерывно изменяются. В настоящее время формальная логика связи этих изменений недостаточно изучена. В практике управления экономикой отсутствуют формализованные алгоритмы, связывающие рычаги управления хозяйством с будущими процессами и состояниями, т. е. нет корректного инструмента прогнозирования эффективного управления территорией. Таким образом, умение прогнозировать экономические изменения, являющиеся следствием общественной деятельности людей, основанной на сопоставлении результатов этой деятельности с затратами, — критерий профессионализма управленцев.

При достижении поставленных целей в экономике всегда возникают те или иные потери. Например, управление экономикой, которая приводит к росту валового внутреннего продукта, может сопровождаться увеличением безработицы и социальной напряженности. Известно такое управление экономикой, когда стабильности можно достичь за счет внешнеполитических потерь. Следовательно, эффективное управление позволяет прогнозировать характер потерь, величину и время их появления и соизмерять их с полезными приобретениями для избежания ошибок.

Администрация территории для правильного и эффективного управления и корректного прогнозирования результатов должна решить ряд принципиальных проблем. Во-первых, определить критерий качества управления социально-экономическим объектом, и какое изменение этого критерия предполагается в будущем. Во-вторых, установить, какими потерями и когда согласен заплатить управляющий объектом и его работники за будущие приобретения. Платить потерями приходится всегда, поскольку любые действия или бездействия в конечном счете приносят тот или иной ущерб. В-третьих, обосновать величину прогнозируемого интервала времени, принимаемого для оценки критерия. В-четвертых, наметить стратегию оценки критерия. В-пятых, определить, что должно служить рычагами управления объектом, в какой последовательности и с какой интенсивностью ими пользоваться для получения желаемых социально-экономических процессов [1].

Проанализировать социально-экономическое развитие региона не составляет большого труда, поскольку имеется большое разнообразие параметров и характеристик для проведения мониторинга, но анализ развития территории с точки зрения эффективного управления представляет некоторую сложность, поскольку данную оценку можно дать только на основе стратегии социально-экономического развития области (региона).

Указом Президента РФ от 27.12.2004 № 1603 утверждено Положение о порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В Тюменской области высшим должностным лицом является губернатор.

По каким критериям Президент РФ выбирает губернатора: по личным качествам претендента, социально-экономическому развитию территории, результатам опроса членов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или по еще каким-то параметрам. В России не существует единой системы критериев для оценки деятельности губернаторов.

Рассмотрим критерии оценки социально-экономического развития субъектов РФ и параметры для оценки деятельности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

На заседании Правительственной комиссии по повышению результативности бюджетных расходов под руководством А. Д. Жукова был разработан сводный доклад, в котором приведен примерный перечень стратегических целей для «создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» [2]. В перечень включены качественные и количественные характеристики целевого состояния социально-экономической системы к концу рассматриваемого периода. Для достижения большинства характеристик Правительство РФ дает полное право действий чиновникам на местах. В существующих условиях в России (демократическое общество и рыночная экономика) роль правительства в достижении целей социально-экономического развития состоит в создании необходимых условий для развития субъектов рынка и гражданского общества, обеспечивающих своей деятельностью достижение поставленных целей.

Построенная система целей социально-экономического развития страны описывает все основные цели и их характеристики, без выделения тех, которые на сегодняшнем этапе развития общества являются более важными, менее важными или достижение которых является безразличным. Исходя из Посланий Президента России и основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2008 г., были определены приоритетные цели, достижение которых в плановом периоде представляется наиболее важным.

В примерном перечне стратегических целей выделено 4 наиболее важные группы: повышение качества жизни населения; обеспечение высоких темпов устойчивого экономического роста; создание потенциала для будущего развития; повышение уровня национальной безопасности (внешние угрозы). Каждая группа — это сложная система, состоящая из большого числа параметров и показателей. На основании поставленных целей разрабатываются национальные проекты в агропромышленном комплексе, здравоохранении, образовании и в области жилья, реализация которых намечена на ближайшее будущее.

Для оценки уровня достижения приоритетных целей субъектов Российской Федерации разработана сводная система показателей, отвечающих следующим требованиям:

— комплексное и всестороннее отражение динамики развития страны, уровня достижения целей, наличия устойчивой и достоверной методологии сбора и обработки. Особое значение необходимо придавать обеспечению сопоставимости данных как по динамике во времени, так и по межстрановым сравнениям;

— отражение не объема затрат на услуги субъектов бюджетного планирования и бюджетных организаций, а конечных общественно значимых результатов от предоставления этих услуг.

Общий принцип работы над докладом в будущем должен представлять собой движение от частного к общему — от общенациональных приоритетов и стратегических целей Правительства Российской Федерации к целям и задачам субъектов бюджетного планирования и реализуемым ими целевым федеральным и ведомственным бюджетным программам.

Дальнейшая работа в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса должна идти по следующим направлениям:

— уточнение системы целей развития страны и показателей, наиболее полно и достоверно отражающих уровень их достижения, формирование технологий их получения и верификации, уточнение значений, являющихся целевыми на 2006–2008 гг.;

— декомпозиция целей развития страны в цели и задачи развития субъектов бюджетного планирования при использовании тех результатов, которые были получены на первом этапе работы в 2004 г., уточнение набора соответствующих показателей и технологий их получения и верификации;

— разработка основных параметров бюджетных целевых программ и комплексов непрограммных мероприятий, реализация которых обеспечит решение сформулированных задач, и определение планируемого уровня достижения целей субъектов бюджетного планирования и, через них, уровня достижения целевых значений для сводных показателей;

— установление приоритетов по целям, задачам и программам и распределение бюджета принимаемых обязательств по приоритетным программам, определение планируемого уровня достижения целей субъектов бюджетного планирования и, через них, уровня достижения целевых значений для сводных показателей, исходя из бюджетных ограничений [2].

С 2001 г. ежегодно Некоммерческим партнерством «Национальная корпорация экономического развития» проводится Всероссийский конкурс «Золотой рубль», в котором участвуют регионы, города и предприятия. Данный конкурс позволяет показать общественности России и иностранным государствам потенциальные возможности развития экономики страны во всем многообразии ее региональных ресурсов, с последующим максимальным освещением в российских и международных СМИ.

Для оценки конкурсантов разработан перечень основных показателей. Данный перечень подписан председателем Центральной конкурсной комиссии, заместителем председателя Правительства РФ А. Д. Жуковым 24 марта 2004 г.

На I Всероссийском конкурсе «Золотой рубль» в номинации «Лучший субъект РФ по экономическим показателям развития» победителем стал Ханты-Мансийский АО, на III конкурсе лучшим признан Ямало-Ненецкий АО, на IV конкурсе Ямало-Ненецкий АО подтвердил статус лучшего субъекта РФ по экономическим показателям развития [3].

В Послании Президента России Федеральному Собранию 26 мая 2004 г. были обозначены основные направления и показатели социально-экономического развития. В соответствии с этим был проведен социально-экономический мони-

торинг Тюменской области и составлен статистический бюллетень, в который включены данные, характеризующие главные аспекты демографической ситуации, занятости и безработицы, уровня жизни населения, образования, здравоохранения и правонарушений. Помещены сведения об институциональных преобразованиях, деятельности субъектов малого предпринимательства [4].

Каждое рейтинговое агентство имеет свои определенные параметры, по которым оценивает не только социально-экономическое развитие региона, но и деятельность руководителей, и в соответствии с этим составляет общероссийский рейтинг. Что такое рейтинг? Это индикатор реальных и значимых процессов, происходящих на той или иной территории. Для чего составляется рейтинг? Во-первых, исходя из тенденций рейтинга можно довольно точно прогнозировать результаты назначения глав субъектов Российской Федерации, что подтвердили последние президентские назначения; во-вторых, на малейшие изменения рейтинга очень чутко реагируют инвесторы, особенно иностранные.

РА «Эксперт» определяет свой рейтинг, опираясь на оценку предпринимательского климата каждого региона, составляющими которого являются инвестиционный потенциал и инвестиционный риск.

Инвестиционный потенциал состоит из основных макроэкономических характеристик: насыщенность территории факторами производства, потребительский спрос населения и др. Интегральный инвестиционный потенциал считается как сумма частных потенциалов, каждый из которых характеризуется группой показателей. Величина инвестиционного риска показывает вероятность потери инвестиций и дохода от них.

Помимо тех факторов, на основе которых определяется предпринимательский климат, в 2006 г. вступает в действие новый мощный фактор риска — муниципальная реформа, которая приведет к появлению множества муниципальных образований с не всегда профессиональными администрациями, рассылающими бюджетные средства. После завершения этапа реформирования можно ожидать положительных результатов и, как следствие, улучшения предпринимательского климата большинства регионов.

В новом рейтинге 2004–2005 гг. абсолютным лидером в динамике ранга инвестиционного риска стала Тюменская область из-за оседания нефтедолларов на ее территории. За прошедший год она передвинулась с 55-го на 12-е место (табл. 1). Повышение ранга потенциала ХМАО с 5-го на 4-е место связано с влиянием нефтяного фактора. ЯНАО занимает прежние позиции (табл. 2).

Таблица 1

Инвестиционный риск в российских регионах в 2004–2005 гг.

Регион	Ранг риска		Ранг потенциала в 2004–2005 гг.	Средний ранг интегрально-го риска за 10 лет	Ранги составляющих инвестиционного риска в 2004–2005 гг.							Изменение ранга риска	
	2004–2005 гг.	2003–2004 гг.			Законодательный	Политический	Экономический	Финансовый	Социальный	Криминальный	Экологический	2004–2005 гг. к 2003–2004 гг.	2004–2005 гг. к 1996–1995 гг.
Тюменская область	12	55	35	49,8	48	12	9	1	33	77	58	43	61
ХМАО	40	40	4	55,4	58	7	6	6	17	83	87	0	23
ЯНАО	39	39	16	67,0	25	3	19	10	19	73	88	0	0

Таблица 2

Инвестиционный потенциал российских регионов 2004–2005 гг.

Регион	Ранг потенциала		Ранг риска в 2004–2005 гг.	Ранги составляющих инвестиционного потенциала в 2004–2005 гг.									Изменение ранга потенциала	
	2004–2005 гг.	2003–2004 гг.		Трудовой	Потребительский	Производственный	Финансовый	Институциональный	Инновационный	Инфраструктурный	Природно-ресурсный	Туристический	2004–2005 гг. к 2003–2004 гг.	2004–2005 гг. к 1996–1995 гг.
Тюменская область	35	34	12	37	26	43	26	15	29	62	51	45	-1	-15
ХМАО	4	5	40	28	15	2	2	27	35	81	6	57	1	41
ЯНАО	16	16	39	69	38	10	9	67	70	80	2	71	0	53

Тюменская область (без автономных округов) характеризуется высоким потенциалом, умеренным риском (группа 3В1), ХМАО — высоким потенциалом и умеренным риском (1В), ЯНАО — средним потенциалом и умеренным риском (2В) [5].

Вышеприведенные факторы четко характеризуют социально-экономическое развитие региона. Как определяет РА «Эксперт» деятельность губернаторов? На основании тех же факторов. То есть от того, в каком состоянии находится область, можно сказать, переназначат или нет руководителя региона. В зависимости от того повысился или понизился инвестиционный риск и инвестиционный потенциал, можно с высокой точностью прогнозировать назначение кандидатуры на главный пост в регионе. Но не надо забывать и о политических факторах, которыми руководствуется президент при выборе глав территорий.

Системы показателей оценки социально-экономического развития страны в целом, и регионов в отдельности существуют и в России, и на Западе.

Рейтинговое агентство Standard&Poor's рассматривает региональные и местные органы власти в 34 странах мира, в том числе и в России. На основании многих показателей, главным из которых является оценка кредитоспособности, составляются суверенные и кредитные рейтинги. Для всех стран применяется единая методика анализа. Особое внимание уделяется экономическим, административным и системным факторам, показателям исполнения бюджета и финансовой гибкости, а также финансовому положению региона (муниципального образования). Все параметры оцениваются в комплексе, что позволяет дать полную картину кредитоспособности региональных и местных органов власти рассматриваемой страны. Применяемая единая методика позволяет анализировать кредитоспособность разных стран, используя одинаковую шкалу кредитного рейтинга, несмотря на существенные различия в структуре, качестве управления и юридических полномочиях региональных и местных органов власти.

Деятельность региональных и местных органов власти в разных странах различна, но при проведении оценки кредитоспособности Standard@Poor's исходит из того, что все они несут одинаковую смысловую нагрузку, одинаковые полномочия, которые заключаются в оказании населению услуг, прямо

или косвенно финансируемых за счет налогов, платежей, взимаемых с населения, и перечислений от других органов власти.

Кредитоспособность региональных и местных органов власти зависит от макроэкономической ситуации в стране, в частности от уровня инфляции и других характеристик кредитно-денежной и налогово-бюджетной политики, учитываемых при присвоении суверенного рейтинга.

Экономическая база, темпы роста, уровень диверсификации экономики региона — наиболее важные факторы, на основании которых составляется рейтинг. При этом рассматриваются характеристики рабочей силы, структура занятости и уровень доходов населения. Наиболее важными индикаторами стабильности экономической базы являются среднесрочные колебания темпов роста показателей занятости, личного дохода и объемов промышленного производства, а также уровень безработицы. Уровень занятости населения рассматривается в сочетании с показателями миграции и изменения относительной доли трудоспособного населения.

Общий уровень социально-экономического развития территории — еще один фактор для анализа. Доход на душу населения и уровень личного благосостояния позволяют органу власти увеличить налоги или сократить объем оказываемых услуг. Standard&Poor's оценивает гибкость в этой сфере деятельности, сравнивая показатели дохода на душу населения и уровень ВВП. По возможности оценивается влияние «теневой» экономики на доходы населения.

Демографические показатели играют не последнюю роль в определении места в рейтинге. Численность, плотность населения, темпы роста, возрастная структура оцениваются как способность обеспечить дальнейший рост доходов и спроса на услуги сектора общественных финансов. Сокращение или быстрый рост населения могут ограничить финансовые возможности региональных и местных органов власти из-за уменьшения доходной базы или резкого спроса на услуги. Высокие темпы прироста населения, обусловленные притоком трудоспособной части населения, могут стать позитивным фактором кредитоспособности. Доля нетрудоспособного населения — важный демографический показатель (лица в возрасте до 15 лет и более 65 лет), поскольку данное население является основным потребителем таких услуг, как здравоохранение и образование, при этом оказывают минимальную поддержку доходной части бюджета.

Standard&Poor's рассматривает в Тюменской области только два субъекта: Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа.

Рейтинг ЯНАО по обязательствам в иностранной валюте: ВВВ-/Стабильный/А-3, рейтинг по обязательствам в национальной валюте: ВВВ/Стабильный/А-3. Рейтинг ХМАО по обязательствам в иностранной валюте: ВВВ-/Стабильный/А-3, рейтинг по обязательствам в национальной валюте: ВВВ/Стабильный/А-3.

Основные факторы, влияющие на рейтинг, делятся на позитивные и негативные.

- Для Ямало-Ненецкого автономного округа позитивными факторами являются
- продолжающийся экономический рост;
 - уровень благосостояния выше среднего по России;
 - высокие финансовые показатели и улучшение ликвидности;
 - низкая долговая нагрузка.

Негативные факторы:

- высокая зависимость экономики и доходной части бюджета от добычи природного газа и нефти и от деятельности единственной компании — газодобывающей компании ОАО «Газпром»;

— сохраняющаяся, хотя и снижающаяся, институциональная неопределенность;

— ограниченная предсказуемость и гибкость доходов.

Округ расположен на северо-западе Сибири. На его долю приходится 90 % подтвержденных газовых и более 10 % нефтяных ресурсов страны. Регион является одним из наиболее богатых, однако большую долю его экономики составляет газовая и нефтяная промышленность (около 90 % объемов промышленного производства), поэтому в средне- и долгосрочной перспективе бюджетные доходы ЯНАО будут подвержены рискам нестабильной экономической и политической атмосферы, характеризующей российский топливный сектор.

Кредитоспособность региона за последние три года поддерживается высокими финансовыми показателями. Средний текущий профицит был равен 30,4 % текущих доходов, средний профицит с учетом капитальных расходов — 6,7 % общих доходов в год. Ожидается, что в 2005–2006 гг. эти показатели останутся на том же уровне. Уровень полного долга ЯНАО был небольшим (5,8 % общих доходов в 2004 г.). По прогнозам он не превысит 20 % доходов в ближайшие два года.

Уровень рейтингов поддерживается улучшением ликвидности ЯНАО. К концу мая 2005 г. резервы значительно возросли — до 70 % от ожидаемых текущих расходов в 2005 г. Предполагается, что на фоне продолжающегося стабильного роста экономики доходы региона значительно возрастут. Это должно компенсировать потери от перераспределения части доходов региона в пользу Тюменской области. Между ЯНАО, ХМАО и Тюменской областью в 2004 г. было заключено пятилетнее соглашение, которое послужило укреплению стабильности в отношениях между этими регионами и привнесло предсказуемость финансам ЯНАО.

Standard&Poor's ожидает для ЯНАО прогноз «стабильный» на основании того, что экономический рост и благосостояние помогут региону и дальше поддерживать высокие финансовые показатели и низкий уровень долга, несмотря на риски, обусловленные высокой концентрацией экономики, и дальнейшей неопределенностью, связанной со сложным характером взаимоотношений между ХМАО, ЯНАО и Тюменской областью.

Для Ханты-Мансийского автономного округа позитивными факторами являются

— уровень благосостояния и экономический рост в округе превышают средний показатель по России;

— высокий уровень ликвидности;

— низкая долговая нагрузка;

— компетентная и целеустремленная администрация.

Негативные факторы:

— концентрация промышленного производства и налоговых доходов в нефтяной отрасли;

— сохраняющаяся, хотя и уменьшившаяся, некоторая институциональная неопределенность со статусом региона;

— ограниченная предсказуемость и гибкость доходов;

— условные обязательства, связанные с осуществляемыми округом инвестициями в региональную экономику.

На регион, расположенный в Западной Сибири, приходится 60 % добычи российской нефти, что делает его одним из наиболее финансово сильных и богатых российских регионов, но в то же время зависимым от нефтяной отрасли. Зависимость доходов бюджета региона от цен на нефть снижается из-

за перераспределения налогов в пользу Тюменской области и Российской Федерации, но риски высоки, поскольку половина доходов ХМАО поступает от пяти крупнейших нефтедобывающих компаний.

Наличие значительных резервов денежных средств, составляющих 36 % текущих расходов 2004 г. и в несколько раз превышающих объем долга округа, поддерживает уровень рейтинга. В 2004 г. прямой долг ХМАО составлял 2 % текущих доходов, полный долг — 4,2 % всех доходов.

Несмотря на некоторое сокращение доходов, ожидаемых в 2005 г., ХМАО занимает одно из первых мест в России по показателям валового регионального продукта (ВРП) и доходами бюджета в расчете на одного жителя. Уровень быстроразвивающейся инфраструктуры, оплаты труда и пенсий значительно превышает средний по стране.

Финансовые показатели, отражающие перераспределение доходов в пользу Тюменской области, останутся высокими в международном контексте, несмотря на их прогнозируемое ухудшение, а текущий профицит бюджета в 2005 г. составит 5–10 %. Темпы экономического роста также высоки. В 2004 г. прирост объема промышленного производства в ХМАО составил 9,5 %, что выше среднего уровня по России.

Одним из главных позитивных факторов является компетентная и целеустремленная администрация, деятельность которой характеризуется высоким уровнем информационной прозрачности.

Standard&Poor's надеется, что соглашение о распределении доходных и расходных полномочий станет основой для развития отношений между Тюменской областью и ХМАО в ближайшие годы, поэтому изменение рейтинга прогнозируется как «стабильный». Ожидается, что округ сохранит высокие финансовые показатели, несмотря на существенное снижение доходов. При данном уровне рейтинга приемлемы растущая экономика региона и уровень благосостояния выше среднего, позволяющие компенсировать риски, связанные с высокой концентрацией промышленности и сохраняющейся институциональной неопределенностью из-за того, что округ находится в составе Тюменской области.

У ЯНАО и ХМАО есть много общего. Оба округа находятся в Сибири, имеют большую территорию, слабо заселены и характеризуются высоким уровнем концентрации экономики в нефтегазовой отрасли. Однако ХМАО имеет более диверсифицированную базу налогоплательщиков по сравнению с ЯНАО. Оба округа входят в состав Тюменской области, но при этом имеют статус наравне с областью. Это означает, что оба округа одинаково подвержены риску перераспределения доходов, связанному с реформой межбюджетных отношений. Перспективы диверсификации в ЯНАО и ХМАО довольно ограничены [6].

У ООН имеется своя система показателей оценки социально-экономического развития территории, в которой выделяется группа показателей, представляющая для нас ценность как параметр оценки деятельности власти — это совокупность показателей развития человека. В состав этой группы входят 4 интегральных показателя ИРЧП (индекс развития человеческого потенциала), ИРГФ (индекс развития с учетом гендерного фактора), ПРВЖ (показатель расширения возможностей женщины), ИНН2 (индекс нищеты населения для промышленно развитых стран, %).

ИРЧП агрегирует такие показатели, как общая численность населения, ожидаемая продолжительность жизни, уровень грамотности взрослого населения, совокупная доля учащихся, реальный ВВП на душу населения.

ИРГФ отражает количество мест в парламенте, занимаемое женщинами, количество женщин на административных и руководящих должностях, количество женщин-специалистов и технических работников, ВВП на душу населения у женщин.

ПРВЖ отражает обобщенные экономические и социальные факторы, находящиеся ниже «пороговых» значений: процентная доля населения, которая, как ожидается, не доживет до 60 лет, процентная доля функционально неграмотного населения, процентная доля людей, живущих ниже черты бедности по доходам, уровень «застойной безработицы».

ИНН2 — процент нищеты населения (для сравнения с максимально допустимым для промышленно развитых стран).

Кроме интегральных показателей перечень ООН включает около 120 первичных показателей, распределенных по следующим группам: показатели увеличения продолжительности жизни; здравоохранение; образование; доступ к информационным потокам; экономические показатели; макроэкономическая структура; потоки ресурсов; использование ресурсов; демографические тенденции; энергопотребление; окружающая среда; продовольственная безопасность и питание; гарантии занятости; политическая жизнь; преступность; стресс; пол и образование; пол и экономическая активность; пол, рабочая нагрузка и распределение времени; участие женщин в политической жизни [7].

По этим показателям ООН ежегодно составляет рейтинг самых благополучных стран. По итогам 2005 г. самые высокие показатели у Норвегии (пятый год подряд). В пятерку лучших вошли также Швеция, Швейцария, Ирландия, Бельгия. США — седьмые.

Россия оказалась в числе середнячков — 62-е место из 177 стран. По сравнению с 2004 г. произошло снижение на пять позиций. Впереди находятся три прибалтийские республики: Эстония (38-е место), Литва на 39-м, Латвия на 48-м. Столь нелюбимая на Западе Белоруссия занимает 67-ю позицию, а «оранжевая» Украина — 78-ю [8].

Рабочая группа полпреда президента в Южном федеральном округе Д. Козака разработала и направила на экспертизу в президентскую администрацию законопроект, содержащий четкие критерии оценки деятельности губернаторов.

Данный законопроект направлен на ужесточение контроля за деятельностью губернаторов, в частности предусматривается ограничение полномочий глав дотационных регионов, кроме того, им будет запрещено создание любых внебюджетных фондов, которые являются средством вымогательства денег у региональных бизнесменов.

Губернатор, согласно законопроекту, должен будет вместе с внесением бюджета на рассмотрение местного парламента составить прогноз развития региона по 30 критериям и в конце года представить отчет о проделанной работе, из которого должно быть ясно, совпало ли действительное с желаемым. Основываясь на этом, президент и полпреды будут принимать решение об отстранении губернатора от должности или продлении его срока на посту главы региона.

Козак предлагает в отношении ограничения полномочий глав дотационных регионов следующее: если в течение двух лет бюджет региона более чем на половину формируется за счет трансфертов из федерального бюджета, то контроль за расходованием средств переходит от губернатора Федеральному казначейству.

Если при тех же условиях доля трансфертов из федерального бюджета составляет 80 %, или если долги региона перед центром превышают 30 %

собственных доходов, Козак предлагает ввести временную финансовую администрацию. При этом губернаторы могут отказаться от введения внешнего управления, но тогда они обязаны отказаться и от дотаций из центра [9].

Таблица 3

Основные социально-экономические показатели развития регионов России в 2005 г.

	Индекс промышленного производства, % к 2004 г.	Индекс добычи полезных ископаемых, % к 2004 г.	Инвестиции в основной капитал, % к 2004 г. в сопоставимых ценах	Стоимость минимального набора продуктов питания в декабре, % к среднероссийской стоимости	Просроченная задолженность по заработной плате на 1 января 2006 г., % к фонду заработной платы организаций, имеющих задолженность	Естественный прирост (+), убыль (-) населения на 1000 чел.
Тюменская область	103,8	102,0	91,2	122	242,8	+3,3
ХМАО	107,6	104,1	99,2	126	356,2	+6,4
ЯНАО	96,9	97,2	78,4	143	116,9	+7,7

В табл. 3 вошли всего шесть показателей, хотя перечень показателей социально-экономического развития регионов РФ [10] этим не ограничивается. На наш взгляд, опираясь на вышеприведенные цифры, можно дать краткую характеристику каждому региону.

В целом по России добыча полезных ископаемых выросла на 1,3 %. В Тюменской области также зафиксирован рост данного показателя, в частности в ХМАО — на 4 %. В то же время в Ямало-Ненецком автономном округе добыча полезных ископаемых (нефти и газа) сократилась. Изменение индекса добычи полезных ископаемых, несомненно, ведет к изменению индекса промышленного производства. В Тюменской области (с автономными округами) и ХМАО этот показатель увеличился, а в ЯНАО уменьшился. Можно предположить, что в конечном итоге ВРП в Тюменской области и ХМАО увеличится, а в ЯНАО — уменьшится, но вот насколько, покажут расчеты Федеральной службы государственной статистики.

Инвестиции в основной капитал, как видно из табл. 3, сократились, а значит, уменьшится прибыль промышленных предприятий, что отразится на ВРП и, как следствие, на экономике регионов в целом. Таким образом, чтобы экономика эффективно развивалась, необходимы дополнительные вложения в основной капитал.

На 1 января 2006 г. организации имеют просроченную задолженность по заработной плате. Наибольшее значение данного показателя отмечено в Ханты-Мансийском автономном округе, наименьшее в ЯНАО. Стоимость минимального набора продуктов питания в Тюменской области выше среднероссийского значения на 22–43 %. Оба показателя оказывают большое влияние на покупательную способность населения и, как следствие, на естественный прирост населения.

Несмотря на высокую стоимость минимального набора продуктов питания в Ямало-Ненецком автономном округе, естественный прирост населения в данном регионе наибольший, так как задолженность по заработной плате наименьшая. А в ХМАО данный показатель меньше, так как задолженность по заработной плате больше. Таким образом, увеличение одного показателя и уменьшение другого не всегда ведет к улучшению третьего. Значит, необходимо определить, какие показатели вносят наиболее ощутимый вклад.

Все вышеназванные оценки социально-экономического развития регионов — это только часть существующих на сегодняшний день. В них рассматриваются рост экономического потенциала территории; структурные преобразования; являющиеся важным условием развития региона; социально-демографический, природно-ресурсный и экологические потенциалы и др.

Для того чтобы дать оценку эффективному управлению социально-экономическим развитием территории, необходимо использовать стратегию или концепцию (базовый документ, определяющий действия органов власти на установленный период) развития субъекта, поскольку в ней отражены текущий уровень развития и ресурсный потенциал, выявлены основные проблемы и предложены способы решения этих проблем, намечены пути реализации задач, соответствующих поставленным целям региона.

Основной целью Концепции социально-экономического развития Тюменской области (без автономных округов) является «создание условий для устойчивого повышения уровня жизни населения региона за счет роста активности хозяйственной деятельности в различных секторах экономики, увеличения доходов работающих на предприятиях и доходов территориальных бюджетов» [11].

Исходя из этой цели выделим основные показатели:

- валовой региональный продукт;
- производство промышленной продукции;
- продукция сельского хозяйства;
- инвестиции в основной капитал;
- оборот розничной торговли;
- объем платных услуг населению;
- среднемесячные денежные доходы на душу населения;
- среднемесячная заработная плата одного работника.

Для достижения цели Концепции необходимо реализовать следующие задачи:

- определение долгосрочных перспектив развития экономики и социальной сферы региона с учетом его роли в экономике страны;
- повышение эффективности использования трудового, природного, производственного, научно-технического потенциала региона для развития экономики и социальной сферы;
- разработка стратегической, структурной, инвестиционной, демографической, научно-технической политики органов власти области;
- выявление наиболее перспективных отраслей и производств, способных в условиях региона достигнуть высокой конкурентоспособности производимых товаров и услуг [11].

Главной задачей социально-экономического развития ХМАО является переход к устойчивому развитию. Он предусматривает целеполагающий вектор, «...обеспечивающий сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей» [12].

Данная концепция определяет целевые ориентиры для управления процессом перехода к устойчивому развитию и оценки эффективности используемых средств. Такими являются показатели, характеризующие качество жизни, уровень экономического развития, экономическое благосостояние территории.

К основным показателям относятся:

— качество жизни, продолжительность жизни человека, уровень образования, питание, состояние его здоровья и окружающей среды, факторы, определяющие «...возможность реализации гражданами своих творческих сил, духовных запросов...» [12];

— уровень природоемкости хозяйств, выражаемый показателями, отражающими характер потребления природных ресурсов и степень нарушения экосистем в результате хозяйственной деятельности;

— экономическая сфера, к которой отнесены уровни удельного потребления энергии и прочих ресурсов, а также производство загрязняющих отходов [12].

С 1996 г. стали широко использоваться понятия «регионы-доноры» и «дотационные регионы» по уровню социально-экономического развития (показатель для оценки: уровень дотационности регионального бюджета). Из 89 регионов РФ сегодня 16 признано «регионами-донорами». К их числу относятся Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа, а юг Тюменской области — «дотационный регион» [13]. По прогнозам к концу 2005 г. количество «регионов-доноров» может сократиться: эти территории лишились доходов от водного налога и части поступлений налога на прибыль. В бюджет нефтегазовых регионов будет поступать только 5 % от нефтяных сборов против 14,4 %, которые были раньше.

Большинство субъектов РФ считают, что дефицитный бюджет — это «плохо», профицитный — «хорошо» (показатель для оценки: дефицит в бюджете и возможность его покрыть). Посмотрим на этот вопрос с другой стороны. Например, если регион имеет дефицитный бюджет, то руководство всеми силами будет пытаться залатать «дыры» в бюджете, и к концу отчетного периода может оказаться, что этих «финансовых дыр» нет. То есть, обеспечив себе дефицитный бюджет, экономика будет направлена на улучшение всех финансовых и экономических показателей, следовательно, регион будет развиваться.

Если развитие территории можно охарактеризовать какими-либо параметрами, то мониторинг деятельности губернатора практически не проводят, поскольку нет единой системы критериев для такой оценки. Как мы отмечали ранее, попытку создать перечень критериев предприняли рабочая группа полпреда президента в Южном федеральном округе Д. Козака и рейтинговое агентство «Эксперт».

Правовой основой деятельности руководителей территорий являются законы «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Мы предлагаем рассматривать глав регионов, во-первых, как личность, во-вторых, как и управленцев.

Главным показателем оценки личности можно считать индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП). ИРЧП является составным показателем, оценивающим уровень средних достижений страны (региона, области) по трем основным направлениям в области развития человеческого потенциала: долголетие на основе здорового образа жизни, определяемое с точки зрения

уровня продолжительности жизни при рождении; знания, измеряемые уровнем грамотности взрослого населения и совокупным валовым коэффициентом поступивших в начальные, средние и высшие учебные заведения; достойный уровень жизни, оцениваемый ВВП на душу населения при паритете покупательной способности (ППС) доллара США.

Оценивать губернаторов как управленцев необходимо по параметрам социально-экономического развития региона. Но не все экономические показатели подходят для анализа работы главы региона. Например, возьмем такой параметр, как ВВП — один из главных показателей социально-экономического развития. ВВП является итоговым показателем состояния экономики, поэтому чем больше значение ВВП, тем лучше развивается регион.

Под ВВП можно подвести три следующих понятия.

1. Под ВВП понимается суммарная итоговая условно-чистая продукция всех производственных предприятий, с учетом всех видов налогов и субсидий на выпускаемую продукцию, которые не входят в оценку стоимости производства.

2. ВВП приравнивается к сумме конечного потребления товаров и услуг (за исключением промежуточного потребления), измеряемой в ценах потребления, за вычетом стоимости импорта товаров и услуг.

3. ВВП может оцениваться как сумма первичных доходов, распределяемых производителями-резидентами [14].

В Тюменской области регионы делятся на два типа: богатые природными ресурсами (ХМАО, ЯНАО), с малым количеством природных ресурсов (юг Тюменской области). Предположим, что в Ханты-Мансийском АО и Ямало-Ненецком АО руководителей областей на некоторое время не допускают к управлению. Поскольку эти территории богаты природными ресурсами, то при отсутствии губернатора добыча нефти и газа не будет прекращена. Таким образом, отсутствие главы региона в течение длительного времени или резкая кадровая перестановка не повлияют на экономические показатели, в том числе на ВВП. Процентное содержание добывающей отрасли в ВВП в этих регионах велико, поэтому этот показатель не является характеристикой деятельности губернаторов.

Для оценки деятельности губернатора можно использовать следующие экономические показатели: объем инвестиций в основной капитал; поступление налогов и сборов в консолидированный бюджет РФ; задолженность налогов и сборов в консолидированный бюджет РФ; исполнение консолидированных бюджетов по отдельным статьям; дефицит в бюджете и возможность его покрыть; уровень дотационности регионального бюджета.

Результаты работы главы региона можно рассматривать с точки зрения не только экономического развития территории, но и социальных процессов, происходящих в регионе: реформы в сфере ЖКХ, здравоохранения, образования, жилья, реконструкции социально значимых объектов и т. д.

В России и за рубежом существует большое разнообразие оценок социально-экономического развития территории. Каждую территорию нужно оценивать по определенным параметрам, характерным только ей, поскольку в Российской Федерации все регионы разные. Оценивать работу должностного лица субъекта Российской Федерации, каковым в Тюменской области является губернатор, необходимо по его делам.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Кугаенко А. А.* Методы динамического моделирования в управлении экономикой / Под ред. П. Е. Кондрашова. — М.: Университетская книга, 2005. — 456 с.

2. *Сводный доклад* Правительственной комиссии по повышению результативности бюджетных расходов под руководством А. Д. Жукова [Электрон. ресурс] // Парк-Медиа 2001–2003. Открытая экономика. — Электрон. журн. — Режим доступа: http://www.opes.ru/library/article.asp?d_no=4760&c_no=19&c1_no=, свободный. — Яз. рус., англ.
3. *Всероссийский конкурс* экономического развития России «Золотой рубль» [Электрон. ресурс] / М.: Национальная корпорация экономического развития, [2005]. — Режим доступа: <http://nker.ru/russian/projects/zolrub.php>, свободный. — Загл. с экрана. — Яз. рус., англ.
4. *Социально-экономический мониторинг* Тюменской области по основным направлениям послания Президента России Федеральному Собранию РФ в январе — августе 2004 г. // Статистический бюллетень. — Тюмень, 2004. — 44 с.
5. *Рейтинг* инвестиционной привлекательности российских регионов // Эксперт. 2005. — № 44. — С. 111–132.
6. *Кредитные рейтинги* ХМАО и ЯНАО [Электрон. ресурс] / Рейтинговое агентство Standard&Poor's / The McGraw-Hill Companies, Ink. — Режим доступа: <http://www.sandp.ru/>, свободный. — Загл. с экрана. — Яз. рус., англ.
7. *Шестакова О. З.* Инфокоммуникации как инструмент движения общества к демократии // Технологии информационного общества — Интернет и современное общество: Тр. VII Всерос. объединенной конф. Санкт-Петербург, 10–12 ноября 2004 г. — СПб.: Изд-во Филологического ф-та СПбГУ, 2004. — С. 218–220.
8. *ООН* указала место России [Электрон. ресурс] / Информационное агентство ИНВУР; дизайн, программирование А. В. Присяжный. — Инновационный портал Уральского федерального округа. — Режим доступа: <http://www.invur.ru/print.php?page=news&id=18935>, свободный. — Яз. рус., англ., нем., франц.
9. *Оценочный принцип* / Отдел корсети // Известия. 2005. 10 окт.
10. *Где в России жить хорошо* // Российская газета. 2006. 24 марта.
11. *Концепция* социально-экономического развития Тюменской области (без автономных округов) на период до 2010 года [Реферат]. — Тюмень: Вектор Бук, 2002. — 48 с.
12. *Концепция* социально-экономического развития ХМАО. Основные положения. — Ханты-Мансийск, 2002. — 46 с.
13. ХМАО входит в тройку лидеров среди 16 регионов-доноров [Электрон. ресурс] / Разработка сайта ARTUS / Журн. «Нефтегазовая вертикаль» 1998–2006. — 2005. 21 июля. — Режим доступа: http://www.ngv.ru/lenta/lenta_sign.hspl?id=74376, свободный. — Яз. рус., англ.
14. *Показатели* устойчивого развития: структура и методология / Под ред. В. Р. Цибульского. — Тюмень: Изд-во ИПОС СО РАН, 2000. — 359 с.

S. S. Shumko, Yu. L. Soloviev

THE INDICES OF EFFECTIVE CONTROL FOR THE SOCIAL-ECONOMIC DEVELOPMENT OF TYUMEN REGION

The paper considers estimating the social-economic development of the regions. There are singled out the basic indices of effective control over the social-economic development of the Tyumen region, and several criteria are marked for estimation the activity of region leaders.