

УДК 332.14  
ББК 65.050.14

## ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ ЮФО КАК РЕЗУЛЬТАТ ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА <sup>1</sup>

**Я.Я. Кайль**

В статье рассмотрены основные проблемы социально-экономического развития субъектов РФ ЮФО. Определены факторы, влияющие на повышение уровня социально-экономического развития субъектов РФ. Выявлена взаимосвязь между эффективным государственным менеджментом и повышением уровня социально-экономического развития субъектов РФ. Предложены конкретные меры по повышению уровня социально-экономического развития субъектов РФ ЮФО.

**Ключевые слова:** субъекты РФ, уровень социально-экономического развития, оценка уровня социально-экономического развития субъектов РФ, качество жизни населения.

## GROWTH OF THE LEVEL OF THE SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REGIONS OF THE SOUTHERN FEDERAL DISTRICT AS A RESULT OF THE EFFICIENT STATE MANAGEMENT

*Ya.Ya. Kayl*

The article analyses the basic problems of the social and economic development of the federal regions of the Southern federal district. The basic factors, influencing the level of social and economic development of the regions of the Russian federation are studied. The relationship between the efficient government management and the rise of the level of the social and economic development of the regions of the Russian federation is revealed. Particular measures concerning the increase of social and economic development of the regions of the Southern federal district.

**Key words:** subjects (regions) of the Russian federation, level of social and economic development, assessment of the level of social and economic development of the regions of the Russian Federation, quality of life of the population.

© Кайль Я.Я., 2013

Повышение уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации является актуальной задачей и основным направлением деятельности органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации на долгосрочную перспективу. В настоящее время основной вектор продолжающегося реформирования государственного управления направлен на повышение уровня жизни населения и снижение социального неравенства регионов.

Требования, предъявляемые к государственному управлению в рамках проводимой модернизации органов власти в Российской Федерации, построены на основе базовых экономических принципов эффективности, экономичности и результативности, обладающих признаками квантифицируемой формы. Данный подход квалифицируется как государственный менеджмент и решает одну из основных проблем качественного государственного управления – обеспечение нужного результата с наименьшими затратами, или, как вариант, получение максимального результата при заданных затратах. Актуальность такого подхода заключается в том, что на всех уровнях управления, особенно на региональном уровне, при решении задач испытывается острая нехватка бюджетных средств из Федерального центра, особенно у высокودотационных субъектов Российской Федерации [4; 5; 6, с. 261].

Государственный менеджмент, регулируя отношения внутри государства посредством распределения сфер влияния между основными территориальными уровнями и ветвями власти, имеет сильное влияние на социально-экономическое состояние конкретных территорий. Развитие государственного менеджмента призвано гарантировать социальное благополучие, повысить эффективность деятельности органов власти по исполнению функций и предоставлению услуг. Для этой цели используются различные подходы и концепции, позволяющие улучшить систему государственного управления.

Период 1990-х гг. в России характеризуется неэффективностью государственного управления и беспрецедентной коррупцией. В связи с этим уже в конце данного периода возникла острая необходимость кардинального реформирования всей системы государственного управления Российской Федерации на принципах рациональности, эффективности, открытости и подконтрольности обществу.

Проведение в регионах РФ административной реформы – это новый этап в совершенствовании государственного управления, необходимый для укрепления единства системы исполнительной власти в Российской Фе-

дерации, провозглашенного Конституцией Российской Федерации одним из принципов функционирования государственной власти [9].

В последнее десятилетие в России осуществлялась одновременная реализация нескольких направлений реформирования деятельности органов исполнительной власти федерального уровня, среди которых в качестве основных можно выделить реформы государственной службы, бюджета и бюджетного процесса, административную реформу, реформу федеративных отношений. Реализация каждого направления предполагала мероприятия как по совершенствованию традиционной бюрократической организации, так и по внедрению инструментов нового государственного менеджмента.

Как концепция, новый государственный менеджмент оформился в 1980-е гг. и представляет собой «комбинацию механизмов рынка, а также идей и технологий управления частным сектором» [7, с. 38].

Новый государственный менеджмент среди многочисленных подходов к организации процесса государственного управления сыграл особую роль в связи с высокой степенью ориентации этой модели на эффективность, то есть результативность процесса управления. Согласно данной концепции, государственное управление должно обладать установками предпринимательского управления, предполагающими в целом использование практики менеджмента, усиление взаимодействия со средой, переход от оценки эффективности процесса управления к оценке эффективности результата управления.

Южный федеральный округ (420,9 тыс. кв. км) объединяет в своем составе 6 субъектов Российской Федерации: Республику Адыгея, Республику Калмыкия, Краснодарский край, Астраханскую, Волгоградскую и Ростовскую области. ЮФО является стратегически значимой территорией Российской Федерации, занимает ключевое экономико-географическое положение на пересечении важных международных сухопутных, морских и воздушных путей сообщения, обладает многоотраслевым хозяйственным комплексом и имеет объективные предпосылки для ускоренного (по отношению к другим районам страны) экономического роста [4; 5; 8]. Поэтому ЮФО имеет ключевое значение для сохранения целостности Российской Федерации и успешной реализации стратегии развития России до 2020 года.

В таблице 1 представлены результаты сравнительного анализа состояния субъектов РФ ЮФО по пяти выделенным критериям: численность населения, основные виды экономической деятельности, наличие стратегии социаль-

но-экономического развития до 2020 г., рейтинг по уровню внедрения «Электронное правительство», процент готовности к внедрению универсальной электронной карты (УЭК).

Данные таблицы 1 наглядно свидетельствуют о том, что наибольшее количество населения проживает в Краснодарском крае, Ростовской и Волгоградской областях, наименьшее — в республиках Калмыкия и Адыгея. В субъектах РФ ЮФО в качестве основного вида экономической деятельности преобладают сельское хозяйство, торговля, транспорт, обрабатывающие производства и связь. Во всех субъектах РФ ЮФО утверждены и реализуются долгосрочные стратегии социально-экономического развития (до 2020 г.). Анализ мест в рейтинге субъектов РФ ЮФО по уровню внедрения «Электронного правительства» показывает низкий уровень внедрения в республиках Адыгея и Калмыкия, что говорит о низкой оценке госуслуг (муниципальных услуг) на основании Административных регламентов, размещенных на портале госуслуг субъекта Российской Федерации. Безусловным лидером по внедрению «Электронного правительства» в ЮФО является Ростовская область.

Астраханская область и Краснодарский край являются одними из первых пилотных регионов, где началась выдача универсальных электронных карт (УЭК). Недостаточная готовность республики Адыгея и Волгоградской области к внедрению УЭК демонстрирует невыполнение данными регионами отдельных пунктов плана внедрения УЭК.

Определение уровня социально-экономического развития как страны (общества) в целом, так и ее субъектов Российской Федерации достаточно сложная задача. На этот процесс влияет множество факторов.

Несмотря на влияние многих факторов на социально-экономическое развитие общества, определяющим остается показатель среднедушевого производства национального дохода. Это связано с тем, что факторы качественного порядка находят отражение в показателе среднедушевого производства национального дохода [3].

Для отражения этих изменений в последние годы получили распространение расчеты индекса развития человеческого потенциала, который служит синонимом индекса уровня социально-экономического развития.

Падение уровня экономического развития страны ведет к снижению социально-экономического развития.

Обычно уровень социально-экономического развития отражает интегральная оценка достигнутого состояния развития региона и муниципального образования с точки зрения со-

## Сравнительный анализ состояния субъектов ЮФО

№ п/п	Критерии	Субъекты РФ ЮФО					
		Республика Адыгея	Республика Калмыкия	Краснодарский край	Астраханская область	Волгоградская область	Ростовская область
1	Численность населения, чел.	442 451	286 689	5 284 464	1 014 972	2 594 825	4 260 643
2	Основные виды экономической деятельности						
	сельское хозяйство	x	x	x		x	x
	обрабатывающие производства	x			x	x	x
	торговля	x	x		x	x	x
	транспорт		x	x	x	x	x
	связь		x		x	x	x
	туризм			x			
	добыча полезных ископаемых				x		
	производство и распределение электроэнергии				x		
	строительство				x		
	предоставление рыночных услуг					x	
3	Наличие стратегии социально-экономического развития до 2020 г.	есть	есть	есть	есть	есть	есть
4	Рейтинг субъектов РФ ЮФО по уровню внедрения «Электронного правительства», место по ЮФО/ место по России (на 01.10.2012 г.)	6/77	5/75	2/11	3/31	4/35	1/6
5	Процент готовности субъекта РФ ЮФО к внедрению УЭК, %	93,33	100,00	100,00	100,00	93,33	100,00

*Примечание.* Составлено автором по: [11–13; 15]. Знак «x» означает развитие в субъекте РФ ЮФО указанного вида экономической деятельности.

ответствия потребностям населения. Все социально-экономические характеристики уровня развития находятся в сложной взаимосвязи. Это необходимо учитывать в тех случаях, когда изменение одного социального или экономического параметра неизбежно вызывает изменение другого [14].

На практике оценки уровня социально-экономического развития регионов используются методические подходы, в соответствии с кото-

рыми объектом оценки выступает уровень жизни населения.

В рассматриваемых нами субъектах достаточно много проблем в области социально-экономического развития. Ключевыми проблемами социально-экономического развития ЮФО являются: слабо диверсифицированная отраслевая структура экономики; сравнительно низкий уровень производительности труда в большинстве ключевых отраслей и секторов

экономики; крайне низкая степень инновационной активности и незначительное присутствие в округе высокотехнологичных видов деятельности; отсутствие на территории округа лидирующих инновационно-образовательных кластеров; сохраняющееся несоответствие профессионально-квалификационного состава рабочей силы и долгосрочных приоритетов развития округа; значительные межрегиональные и межмуниципальные различия по степени экономической активности и уровню жизни населения; относительно низкий уровень энергообеспеченности территории округа; недостаточно развитая инженерная инфраструктура округа; территориальная близость к районам с нестабильной социально-экономической ситуацией, повышенные угрозы террористической деятельности и межэтнических конфликтов [11].

Достижение условий жизнедеятельности населения на уровне государственных социальных стандартов возможно только при условии обеспечения динамического социально-экономического развития страны и соответственно повы-

шения уровня жизни граждан. Позитивные сдвиги в решении накопившихся проблем в субъектах РФ ЮФО могут быть связаны, прежде всего, со стабилизацией их социально-экономического положения. Социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации является управляемым процессом качественного изменения социальной и экономической сфер, не ухудшающим состояние окружающей среды и приводящим к улучшению условий жизни населения. В качестве интегрального показателя и главной цели социально-экономического развития рассматривается повышение качества жизни населения, при этом преобразования в экономической сфере выступают как средства достижения этой цели [10].

Благосостояние населения напрямую зависит от правильной политики государства. От решения проблем качества жизни во многом зависит направленность и темпы дальнейших преобразований в стране и экономическая стабильность в обществе [1]. На рисунке 1 представлены стратегические цели управления развитием субъекта Российской Федерации

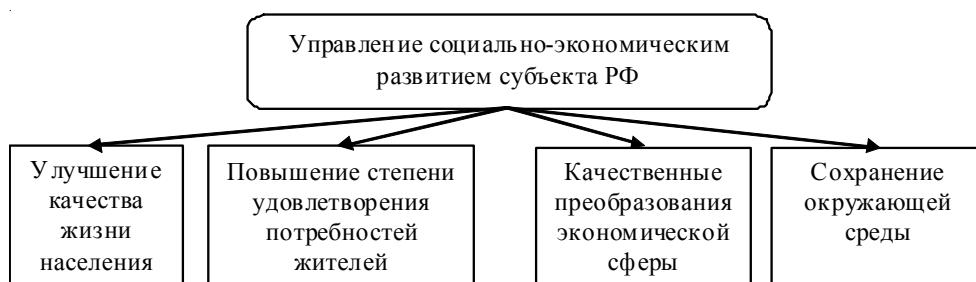


Рис. 1. Стратегические цели управления социально-экономическим развитием субъекта Российской Федерации

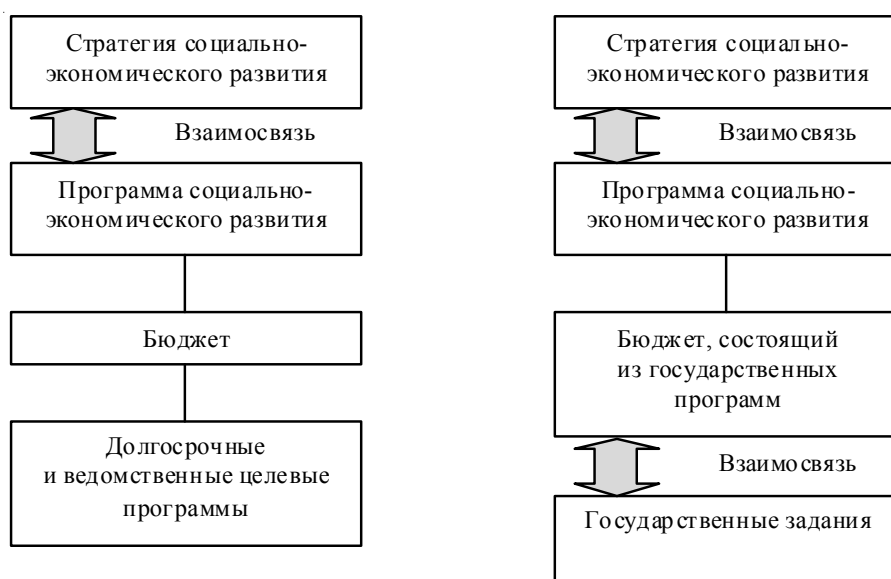


Рис. 2. Различия традиционной и современной системы государственного планирования

циально-экономическим развитием субъекта Федерации.

Реформирование системы государственного управления в Российской Федерации на основе идей нового государственного менеджмента обуславливает объективную необходимость активного поиска эффективных механизмов и модернизационных подходов к управлению. Одной из отличительных особенностей системы государственного управления в условиях реформирования является расширение спектра подходов, методов и инструментов, которые могут применяться для эффективного управления. В практике государственного управления появляется такой инструмент менеджмента, как взаимосвязанное стратегическое планирование.

На рисунке 2 представлены различия традиционной и современной системы государственного планирования.

Так, традиционная система планирования состояла из 4 уровней (стратегия социально-экономического развития – программа социально-экономического развития – бюджет – долгосрочные и ведомственные целевые программы), однако взаимосвязь и взаимоувязка была только у первых двух уровней. Современная система государственного планирования также состоит из 4 уровней, однако отличается от традиционной как их сущностью, так и спецификой детализации. Существует взаимосвязь стратегии и программы социально-экономического развития, а также абсолютная связь бюджета и государственных заданий, по-

строенных на основе госуслуг. Однако, как и при традиционной системе, основная задача состоит в увязке первых двух уровней с двумя последними. Следует отметить, что представляется единственно возможным наладить такую связь также в привязке к госуслугам (рис. 3). Данный подход обеспечит ориентацию всех четырех уровней на достижение единых целей, построение стройной и логичной системы государственного планирования.

В стратегии социально-экономического развития территории в целях повышения оценки населением качества и количества госуслуг должны быть определены стратегические направления данного развития.

Для выполнения данных стратегических направлений в программе социально-экономического развития оцениваются и определяются наиболее эффективные направления использования имеющихся для этого ресурсов, по каждому из которых в бюджете определяется план мероприятий и соответствующие финансовые ресурсы. Наконец, в государственных заданиях определяются объемы финансовых ресурсов, необходимых для предоставления госуслуг в надлежащем качестве.

В настоящее время уровень расходов государства на социально-экономическое развитие в России, будучи одним из самых низких в мире, не отвечает ни требованиям социального государства, ни потребностям развития человеческого потенциала. Чтобы достичь среднемирового уровня социальных расходов, российскому государству надо увеличить их на 4,9 % ВВП [2].

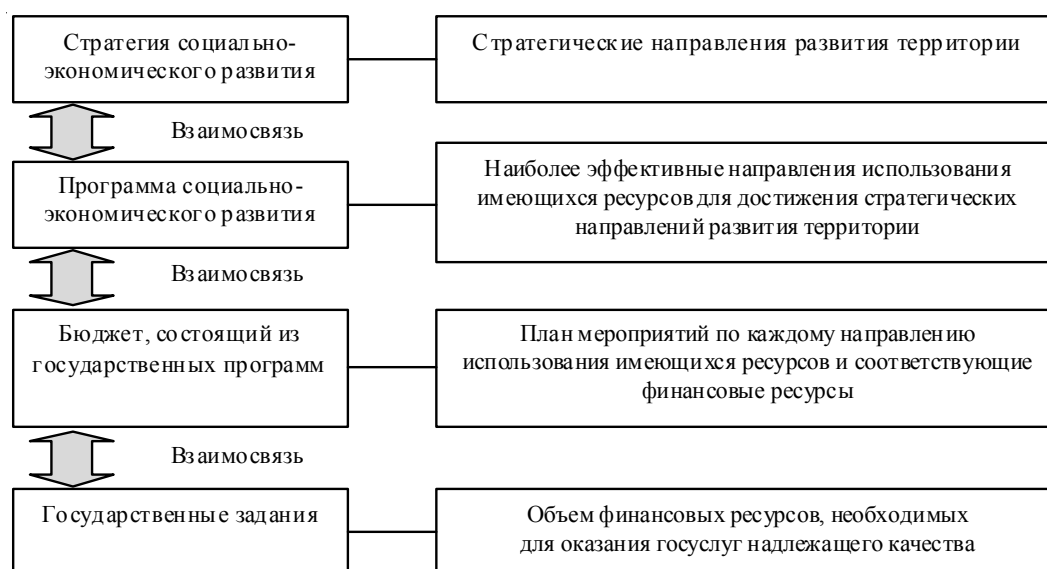


Рис. 3. Основные требования к уровням современной системы государственного планирования, выполнение которых необходимо для налаживания взаимосвязей между ними

Практическая реализация нового инструмента государственного менеджмента осложняется рядом обстоятельств. Так, в большинстве субъектов РФ ЮФО существуют значительные резервы повышения эффективности управления региональным развитием, однако организационно-управленческий потенциал используется не в полной мере в силу отсутствия навыков владения технологиями стратегического планирования. Целевые ориентиры существующих планов и программ развития зачастую не отвечают реальным потребностям населения. Планы и программы развития не содержат проработанного механизма реализации, что приводит к возникновению противоречий в системе целей и недостаточной обеспеченности ресурсами процесса управления развитием.

Направления для развития системы государственного управления заданы в Указе Президента Российской Федерации от 07.05 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013–2015 годах. В качестве актуальных направлений развития государственного управления можно определить следующие:

1. Наведение порядка в перечнях госуслуг и государственных заданиях. Во всех субъектах РФ ЮФО утверждены и реализуются стратегии социально-экономического развития. Однако они, как правило, не привязаны к перечню госуслуг для населения и бизнеса, предоставляемых в конкретном регионе. Построение современной системы государственного планирования объективно обуславливает необходимость их взаимосвязи.

2. Повышение открытости и публичности бюджета. В настоящее время во многих субъектах Российской Федерации идет активная работа по созданию и внедрению интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» с целью повышения качества управления государственными (муниципальными) финансами. Проводимая работа направлена на создание условий для обеспечения открытости и доступности для граждан и организаций информации о деятельности органов государственной (муниципальной) власти по формированию и исполнению бюджетов. В большинстве субъектов РФ ЮФО утверждены соответствующие долгосрочные целевые программы по развитию информатизации региона.

3. Расширение масштабов участия населения в деятельности органов власти на всех уровнях государственного управления. Реализация данного направления предполагает оп-

ределение механизмов общественного контроля, в том числе за качеством оказания госуслуг (например, [vashkontrol.ru](http://vashkontrol.ru)), что, в свою очередь, позволит регионам разрабатывать адекватные запросам и потребностям населения стратегию и программу социально-экономического развития, направленные на повышение качества жизни. Рекомендуется уделять повышенное внимание мнению сетевых сообществ, новой категории, сформировавшейся и развивающейся на основе новых технологий. Реализация данного направления будет способствовать положительной оценке населением процесса социально-экономического развития региона за счет исследования и учета потребностей населения при принятии стратегических решений.

Таким образом, в настоящее время государственное управление кардинально меняется с традиционной (классической) системы государственного управления на менеджерскую модель, основной вектор которой направлен на повышение эффективности государственного управления, ориентированного на конкретный результат. Одной из главных целей государственного менеджмента является повышение благосостояния и качества жизни населения. Поэтому на основании достижения устойчивого экономического роста и проведения модернизации экономики макрорегиона (ЮФО) становится реальным обеспечение повышения благосостояния населения и снижение уровня бедности.

В концепции и прогнозе долгосрочного социально-экономического развития страны до 2020 г. планируется переход российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному типу развития. В связи с чем предполагается повысить показатели инновационной активности, в 2–3 раза поднять эффективность экономики, в десятки раз увеличить долю российских высокотехнологических продуктов на мировом рынке, что позволит более чем втрое повысить заработную плату и вывести Российскую Федерацию в число высокоразвитых стран по уровню социально-экономического развития

## Примечание

<sup>1</sup> Статья выполнена в рамках гранта РГНФ № 13-32-01009 «Совершенствование государственного менеджмента в условиях инновационного развития экономики как направление повышения социально-экономического уровня и качества жизни населения субъекта РФ».

## Список литературы

1. Акимова, И. Ю. Качество жизни населения России / И. Ю. Акимова. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: [www.ieay.ru/nauch/sc\\_article/](http://www.ieay.ru/nauch/sc_article/)

2011/ 04-Г2/Аkimova.shtml (дата обращения: 12.08.2013). — Загл. с экрана.

2. Глазьев, С. Ю. Перспективы социально-экономического развития России / С. Ю. Глазьев. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: [instituciones.com/strategies/900-perspektivy-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-rossii.html](http://instituciones.com/strategies/900-perspektivy-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-rossii.html) (дата обращения: 22.08.2013). — Загл. с экрана.

3. Грязнова, А. Г. Экономическая теория / А. Г. Грязнова, Т. В. Чечелева. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: [vse-uchebniki.com/teoriya-ekonomicheskaya/ekonomicheskaya-teoriya-uchebnik-izdatelstvo.html](http://vse-uchebniki.com/teoriya-ekonomicheskaya/ekonomicheskaya-teoriya-uchebnik-izdatelstvo.html) (дата обращения: 12.09.2013). — Загл. с экрана.

4. Иншаков, О. В. Современный облик хозяйственного комплекса Юга России / О. В. Иншаков, И. В. Митрофанова // Региональная экономика: теория и практика. — 2007. — № 11.

5. Иншаков, О. В. Социально-экономические индикаторы развития южных регионов России / О. В. Иншаков, И. В. Митрофанова // Региональная экономика: теория и практика. — 2007. — № 14.

6. Кайль, Я. Я. Развитие административной регламентации в условиях реформирования публично-го управления : дис. ... д-ра экон. наук / Я. Я. Кайль. — Волгоград, 2012. — 379 с.

7. Мальковская, И. А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) / И. А. Мальковская // Вестник РУДН. Серия «Политология». — 2006. — № 8. — С. 27–43.

8. Молчанова, Н. П. Государственная региональная политика и ее роль в управлении социально-экономическим развитием макрорегиона (на примере Южного и Северо-Кавказского федеральных округов) / Н. П. Молчанова. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: [vestnik.uara.ru/ru-ru/issue/2011/01/03/](http://vestnik.uara.ru/ru-ru/issue/2011/01/03/) (дата обращения: 02.08.2013). — Загл. с экрана.

9. Нарышкин, С. Е. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: [www.juristlib.ru/book\\_3099.html](http://www.juristlib.ru/book_3099.html) (дата обращения: 11.07.2013). — Загл. с экрана.

10. Педанов, Б. Б. Разработка инструментария оценки эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Б. Б. Педанов. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: [www.km.ru/referats/04D520C45C7644AA850EBFBCD025CB12](http://www.km.ru/referats/04D520C45C7644AA850EBFBCD025CB12) (дата обращения: 22.09.2013). — Загл. с экрана.

11. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 05.09.2011 г. № 1538 «О Стратегии социально-экономического развития Южного федерального округа на период до 2020 г.». — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: [www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55084615](http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55084615) (дата обращения: 15.09.2013). — Загл. с экрана.

12. Рейтинг реализации субъектами Российской Федерации Плана внедрения универсальных электронных карт в субъектах Российской Федерации, утвержденного Протоколом заседания Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления от 02 октября 2012 г. № 8 по состоянию на 22.04.2013 г. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: [www.uecard.ru/images/doc/reiting-realizatsii-subjektami-plana-vnedreniya-uec-22-04-13.pdf](http://www.uecard.ru/images/doc/reiting-realizatsii-subjektami-plana-vnedreniya-uec-22-04-13.pdf) (дата обращения: 02.08.2013). — Загл. с экрана.

13. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню внедрения Электронного правительства на 1 февраля 2013 г. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: [gosman.ru/?news=29388](http://gosman.ru/?news=29388) (дата обращения: 13.08.2013). — Загл. с экрана.

14. Система показателей оценки уровня социально-экономического развития муниципального образования. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: [www.adhdportal.com/book\\_2378\\_chapter\\_31\\_46\\_SYSTEMA\\_POKAZATELEJ\\_OENKI\\_UROVNIASOIALNO-ENKONOMICHEKOGO\\_RAZVITIIJA\\_MUNIPALNOGO\\_OBRAZOVANIJA.html](http://www.adhdportal.com/book_2378_chapter_31_46_SYSTEMA_POKAZATELEJ_OENKI_UROVNIASOIALNO-ENKONOMICHEKOGO_RAZVITIIJA_MUNIPALNOGO_OBRAZOVANIJA.html) (дата обращения: 02.10.2013). — Загл. с экрана.

15. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2012 года. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: [www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticJournals/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticJournals/) (дата обращения: 16.08.2013). — Загл. с экрана.