

О.С. СУХАРЕВ

ОЦЕНКА ИНСТИТУТОВ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Управление региональным развитием предполагает использование институтов, призванных усилить функциональные возможности решения проблем субъектов Федерации. Для российских регионов довольно часто предлагается заимствовать такие институты, например, агентства и корпорации регионального развития, что необоснованно. Задача распределения ресурсов между регионами, которую нельзя признать решенной в России, предполагает оценку эффективности регионального управления, органов исполнительной власти, для чего разработана и утверждена система показателей (из 20 параметров) и соответствующие методики, в настоящий период совершенствующиеся и перерабатываемые. Нерешенность названных проблем заставляет обратиться к обоснованности принимаемых решений и аргументации позиции по использованию агентств развития как институтов. В статье дан критический анализ заимствования институтов развития в виде агентств и корпораций для регионов, с демонстрацией важности проектного метода управления, предполагающего всестороннюю оценку целесообразности новых функций, что трудно осуществить без достоверной оценки причин негативной работы имеющихся институтов на региональном уровне. Предлагается альтернативная методика измерения результативности региональной власти с использованием сравнительно-обзорного метода анализа, принципов измерения, пригодных для оценки эффективности управления. Методика позволяет оценить экономические, социальные, административно-управленческие, бюджетные и экологические аспекты развития региона и решения проблем по данным направлениям исполнительными органами субъекта Российской Федерации. Преимуществом предлагаемой альтернативной методики является меньшее число показателей, а также применение уже налаженной системы учета и измерения с минимальными затратами на создание новых методик и их апробацию. Удобство применения методики состоит в ее гибкости и простоте, а также в том, что она позволяет дать обобщенную оценку как развитию региона, так и управлению его развитием. При этом использование частных показателей, характеризующих отдельные сферы функционирования региона, может происходить в рамках каждого из направлений работы органа власти. Таким образом, проведенный анализ подтверждает неоднозначность

создания региональных агентств и корпораций как институциональной панацеи, обеспечивающей развитие. Кроме того, он позволяет предложить иной институт оценки эффективности управления, от которого будут зависеть процедуры распределения ресурсов между регионами, что особо важно в связи с заявленными федеральной властью целями реструктуризации долгов регионов и реализации инфраструктурных кредитов.

Ключевые слова: регионы, развитие, институты, агентства регионального развития, корпорации регионального развития, проектное управление, методика оценки эффективности управления, исполнительные органы власти региона.

JEL: D02 P11 P25 R11 R58

Развитие российской экономики в значительной степени определяется тем, как функционируют регионы, какие стратегии им удастся реализовать в соответствии с располагаемым потенциалом [1; 2]. Это связано не только с размерами страны и большими различиями регионов, но и детерминируется экономическим, организационным и управленческим потенциалом, качеством и компетенциями команд исполнительной власти субъектов Российской Федерации, наличием интегрированных корпоративных структур [1; 3].

Институты регионального развития — проблемы изменений

Регионы России сильно отличаются, в частности по технологическому базису, определяющему и возможности реализации модели экономического роста [4–6], и направления межрегиональной координации. Экономическая специализация регионов в значительной степени зависит от преобладания аграрной или индустриальной компоненты, развития сервисного сегмента экономики, от наличия соответствующих кадров и инфраструктурных потребностей конкретных субъектов Федерации. Вместе с тем имеющиеся и создаваемые институты (в форме правил, нормативов, законов, организаций) влияют на региональное управление, которое существенно определяет возможность задействования всего имеющегося в регионе потенциала. Если эти институты возникают исходя из потребностей, исполняют ряд важнейших функций по координации и управлению, то их создание является обоснованным. Если они искусственно имплантируются путем заимствования некоего опыта (например, зарубежного), без оценки причин возникновения уже реализуемых на региональном уровне функций управления, *это может снизить эффективность деятельности не только работающих, но и вновь создаваемых институтов* [7; 8]. Когда без анализа фактически исполняемых и потребных функций развертываются новые институты развития, в частности региональные агентства или корпорации развития, то при такой организации реальны деформации всей системы управления. Кроме того, при внесении подобных предложений или лоббировании, в т.ч. при помо-

щи аналитических приемов онаучивания (линейного переноса опыта других стран в качестве аргумента для создания таких же организационных форм в России), явно не учитывается ряд обстоятельств.

Во-первых, новые институты развития могут обеспечить как низкий, так и более высокий, относительного исходного, уровень издержек. Причина более высоких издержек обычно кроется в трудностях адаптации. Данное обстоятельство полезно учитывать при оценке целесообразности ввода новых институтов на различных уровнях экономики.

Во-вторых, поскольку региональные кадры относительно перманентных институциональных изменений остаются прежними, сильно не изменяясь, они обеспечивают работу прежних, а не новых институтов. В связи с этим полезный эффект ввода новых институтов может быть ниже, чем ожидалось.

В-третьих, ввод значительного числа институтов развития сам по себе отражает наличие системных проблем экономического развития регионов, говоря о том, что стандартный набор экономических институтов не справляется с обеспечением развития и задействованием того потенциала, которым располагают регионы. Но если не работает должным образом часть прежних институтов — это не повод для каких-то институциональных наслоений, переносимых из чьего-то опыта в надежде, что новые институты заработают в данной ситуации. Вначале необходимо установить подлинные причины проблем с экономическим развитием регионов, чтобы понять, вводить ли новые институты либо достаточно реорганизации существующих.

В-четвертых, ввод новых институтов развития, призванных увеличить качество регионального управления и, как следствие, экономического развития, фактически обнажает проблему дисфункции действующих институтов, т.е. применительно к региональному управлению потерю (неисполнение) или слабое исполнение как минимум стимулирующей, специфицирующей, регулирующей и координирующей функций¹. Конечно, не всегда это так, новые институты могут вводиться как дополняющие к уже неплохо работающим. Но если такой ввод перманентный, и отмечается, что плохо работают уже существующие институты, то это требует прежде всего выяснения того, почему они не работают, т.к. ввод новых в таком случае способен увеличить дисфункцию всего набора институтов — и существующих, и вновь вводимых.

¹ Это не может не сказаться на аналитическом содержании регионального управления. Именно нерешенность проблем развития заставляет власть осуществлять институциональные изменения, проводить эксперименты, создавать новые организационные структуры. Однако суть проблемы, сводимая к тому, что имеющимися средствами не удастся установить причины низкой эффективности развития экономики региона, отходит на второй план. Вариант, связанный с дисфункцией действующих правил и организаций в регионе, требующий преодоления этого состояния, а не развертывания при наличии новых институтов и организаций, которые вероятно также подпадут под сферу действия этого общего состояния, обычно не рассматривается. Более того, он не описывается и в российской научной литературе, ориентированной на автоматическую необходимость ввода агентств регионального развития или корпораций.

В-пятых, увеличение числа институтов развития не вызывает беспокойства на уровне макро- и регионального управления, хотя может быть выражением высокой степени неэффективности управления на различных его уровнях. Стереотипно мыслящие аналитики даже не задумываются над тем, что «размножение» институтов развития может означать высокий уровень неблагополучия в области экономики, а связь институтов саморазвития региона и вводимых институтов развития требует исследования [9], поскольку новые институты могут ослабить уже функционирующие, снизив общую динамику регионального развития. Такой исход возможен далеко не только теоретически, но и на практике.

В работе [10] и более подробно в нашем исследовании [8, с. 212–241] предлагаются *основные положения теории институтов развития* (базисные виды институтов развития – типология и виды их воздействия на экономику), из которых вытекают, в частности, методы оценки их эффективности и функционального потенциала (дисфункции). Тем самым обеспечивается связь количественной и качественной оценки функционирования институтов развития, предполагающая применение при их проектировании.

Вместе с тем в указанных работах *мы подробно не рассматривали институты развития как институты аналитического управления на региональном уровне*, функционирование которых связано с получением информации для принятия решений, разработки стратегий и проектов развития, с иными функциями управления (планирования, организации, контроля и координации). Хотя этот аспект был рассмотрен в работе [8], содержащей и оценку аналитических функций на уровне регионов, а также критику в связи с этим «агентств регионального развития» и доктрины Стратегии индикативного управления ростом, привязывающей развитие России к внешним центрам силы [8, с. 2–3]. Практика показала обоснованность авторского анализа 2012 г., когда в последующие годы привязка к внешним центрам стала ослабевать, а затем в санкционной борьбе оказалась полностью элиминирована, так что критикуемые автором в тот период подходы сегодня в принципе выглядят неадекватными реальности.

Учитывая сказанное, а также задачи регионального развития в России, сводимые к необходимости выравнивания его уровней; подбору эффективных команд управления в субъектах Федерации; реструктуризации долгов регионов; выделению существенных инфраструктурных кредитов, целевых займов в виде субсидий бюджета; реализации масштабных государственных проектов (Ямало-Ненецкий регион – железная дорога, Нижний Новгород – метрополитен и др.)², – *рассмотрим необходимость региональных агентств развития* и их своеобразной разновидности – корпораций, а также метод оценки эффективности команд управления.

² Из Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию 21 апреля 2021 г.

Это составляет основную цель настоящего исследования, базирующегося на методе описательно-сравнительного анализа, а также на принципах измерения эффективности регионального управления. Применение данной методологии позволяет сделать вывод о недоказанной необходимости развертывания агентств и корпораций регионального развития (в России их число измеряется буквально единицами), а также о значительных недостатках принятого подхода к оценке органов исполнительной власти в регионах. Предлагается альтернативная методика, которая может стать как институтом общей оценки регионального экономического развития, так и способом оценки действий региональных администраций.

Нужны ли агентства и корпорации развития российским регионам?

Институты развития рассматриваются как конструкции национального или отраслевого уровня. Причем современные исследования ставят и решают задачу их согласования, выявления того, как изменение институтов в отраслях влияет на результативность. Вводятся специальные институционально-отраслевые индексы, с помощью которых осуществляются попытки учесть институциональный контекст функционирования отрасли и то, как он влияет на отдельные компании и их параметры деятельности (нематериальные активы, создание бизнес-групп, взаимодействие на международном уровне и др.) [11].

Однако каково правдоподобие таких исследований, если страна протянута с востока на запад и с севера на юг на тысячи километров, располагает различными регионами, имеющими разный отраслевой состав и специализацию? Отрасли также распределены по этому пространству весьма неравномерно. Поэтому получаемые результаты анализа, пригодные для отрасли, *могут оказаться некорректны* для конкретного региона, имеющего малую долю или, наоборот, большую долю данной отрасли в валовом региональном продукте. Регионы такой большой страны по-разному охвачены, например, инфраструктурными проектами, и каждый из них обычно характеризуется своими социально-техническими условиями реализации и институциональным окружением [12]. Следовательно, требуется не только учет специфических свойств каждого региона, который участвует в подобных проектах, но и степени охвата вместе с институциональным контуром регулирования этого проекта или его части. Институциональная разница, обнаруживаемая по разным регионам, которые охватывает данный проект, скажется на исполнении той его части, за которую отвечает конкретный регион, что, в конце концов, способно повлиять на общую исполнимость действий по инфраструктурному проекту.

Отметим также, что для такой ресурсоемкой страны, как Россия, весьма перспективным направлением исследований выступает не просто изучение типов институтов регионального развития и видов их воздействия [7], а институционально организованных ресурсных режимов

(*IRR*³) [13], которые в отличие от стандартных схем управления природными ресурсами предполагают *применение метода оценки институтов, влияющих на использование ресурсов*. Причем крайне важен аспект оценки институциональной композиции, наиболее полно отвечающей за добычу и применение данного вида ресурса. Тем самым вскрывается сложность гетерогенной экономической структуры, возникающей в силу связи государственных нормативов по ресурсам и частных инициатив их использования, расширяются возможности регулирования доступа к ресурсам за счет институциональных коррекций. При этом уровень обоснования самих коррекций становится более адекватным, а возникновение эффекта блокировки и стабильно низкой институциональной эффективности преодолевается соответствующим управлением [14].

Названные выше подходы (институциональный ресурсный режим, методы оценки эффективности и дисфункции институтов, проектный метод управления и др.), как и представления о дисфункции институтов [7; 10], применительно к институтам регионального развития позволяют, на наш взгляд, выявить, насколько обусловлены и обоснованы рекомендации по разворачиванию агентств и корпораций регионального развития как базовых институтов системы регионального управления в России. В регионах институты развития прежде всего должны расширять территориальные функции управления и развития, при этом не вызывая конфликта с уже исполняемыми функциями. Здесь уместен будет сравнительный анализ по различным институтам развития, функциональному потенциалу, межрегиональный сопоставительный анализ. Обычно такие виды анализа отсутствуют при аргументации организационных изменений в регионах, связанных с созданием агентств и корпораций развития⁴.

Агентства регионального развития изначально были распространены за рубежом как институты, регулирующие развитие конкретных регионов, с задачами координации и как аллокаторы ресурсов, распределяемых между территориями [15]. К ним предъявлялись требования эффективности, обеспечения устойчивости функционирования и обоснованного использования ресурсов. При этом основная цель — *обеспечить развитие территории* [16], в связи с чем прижился термин «местные агентства экономического развития». Функционал этих агентств состоит в обеспечении общего руководства, управления развитием территории, с особым акцентом на координацию хозяйственной деятельности. Если органы исполнительной власти имеют отличающиеся функции либо функции, требующие расширения, то возникновение подобных инсти-

³ *Institutional Resource Regime*, что переводится как институциональный ресурсный режим.

⁴ Автор намеренно не приводит некоторые (кстати, немногочисленные) российские работы, лоббирующие необходимость региональных агентств и корпораций исходя из идеи заимствования иностранного опыта. Во-первых, чтобы не порождать обид. Во-вторых, чтобы излишне не рекламировать слабо обоснованные в аналитическом плане работы, в основном обзорного характера, из чего не следует никакой необходимости больших организационных изменений в российских регионах.

тутов развития в виде агентств является по крайней мере отражением потребности. То же относится к корпорациям регионального развития, имеющим локальные, но весьма похожие функции, с добавлением еще возможных инвестиционных задач.

Однако зарубежный опыт показывает, что возникающие институциональные конфликты [16], а также нестыковка или возможное дублирование функций *резко снижали эффективность применения агентств и корпораций развития на местном уровне*. Причем детерминирующие факторы, а именно общий ресурсный и научно-технический потенциал региона, компетенции команд местного управления, оказывались более значимыми, обесценивающими работы вновь вводимых институтов развития. Пример *провала подобных агентств* регионального развития в Африке свидетельствует как раз об отсутствии добротного анализа причин этого провала. Вместо анализа причин этого применяется метод наименьшего сопротивления — создать некое агентство из тех же кадров, которые не смогли выявить причины неэффективности при ранее сложившейся системе управления. В России может быть повторена аналогичная ошибка.

Конечно, функционал региональных агентств формируется в зависимости от задач развития конкретных территорий данной страны. В частности, это может быть сотрудничество с университетами по поводу интенсификации инновационного развития [17], либо решения экологических проблем [18]. Региональные агентства *в этом случае выполняют функцию восстановления межрегиональных связей*, что важно при условии высокой разницы регионального развития, высокой или возрастающей дивергенции регионов страны. При решении данной задачи агентства и корпорации регионального развития могут стать связующим звеном между органами исполнительной власти и бизнесом региона. Еще в исследованиях регионального развития в 1990-е гг. агентствам регионального развития отводилась роль координаторов в запуске промышленного развития, стимулирования высоких технологий [19; 20].

Агентства и корпорации развития представляли собой смешанные институты развития, т.е. включали и государственный, и частный капитал [20]. Изначально их функционал фокусировался вокруг:

- выявления проблем регионального и отраслевого развития;
- определения целей и методов развития;
- консультации бизнеса, расширения его информационных и методических возможностей по управлению развитием;
- сопровождения и продвижения значимых для территории проектов;
- распределения ресурсов по направлениям развития.

Почему они возникали? Инициатива *исходила от органов управления регионом*. Кроме того, их функционал отличался от функционала как органов исполнительной власти, так и различных региональных структур, отвечающих за координацию и информационное обеспечение развития, таких как ассоциации бизнеса, предприятий, советы ди-

ректоров, торгово-промышленные палаты регионов [8; 20]. Тем самым восполнялся вроде бы недостаток функций управления. Но от качества организации зависело то, как именно работали эти агентства и корпорации, вносили ли они определяющий вклад в развитие или нет. Даже иностранные источники подтверждают условность этого вклада⁵.

Немаловажным обстоятельством выступает и то, как изменяется институциональная среда, в т.ч. при наличии указанных агентств или корпораций развития. Нужно отметить, что функции агентства и корпорации могут пересекаться, но в корпорации очевидно более значима компонента частного участия, капитала. Если в экономике имеются проблемы в использовании частной инициативы и капиталов, что видно по инвестиционной динамике, то корпорация развития будет резко ограничена в возможностях как новый для региона институт развития. Ее функции будут локализованы определенной предметной областью, ради развития которой она создана.

Давний опыт Чехии, испытывающей трудности регионального развития, связанные с региональной дивергенцией, говорит о том, что присутствие 18 агентств развития в Чехии затруднило их адаптацию, не решило проблемы эффективного распределения финансовых средств, выделяемых Европейским союзом. В рамках теории нового регионализма именно агентствам отводится ключевая роль регионального развития в капиталистической системе [21], однако именно несоразмерность различных видов неопределенности и дисфункций порождает эффект «узкого горла» в конкретном региональном управлении, обесценивая роль указанных агентств и корпораций развития. Это при условии, что в приводимых выше работах нигде не рассчитываются затраты на создание агентств, не оцениваются компетенции кадров и степень дисфункции при их функционировании. Если это, а также иные аргументы учесть, то *резко сужается доказательное поле для развертывания таких структур, особенно в России*. Их возникновение не является гарантией правоты иного мнения, поскольку опыт отдельных стран говорит о потенциально высокой неэффективности, низкой адекватности и адаптивности этих структур. Исследования, которые в сравнительном контексте выявляют, например, преимущества получастных агентств в Турции, тем не менее никак не полезны в обосновании организационных изменений в регионах других стран, обладающих специфическими региональными проблемами развития [22].

Тем самым, подводя некоторый итог проведенному анализу, отметим, что необходимость развертывания агентств и корпораций развития в российских регионах не вытекает из сложившейся системы региональ-

⁵ Относительно же России можно отметить, что *функции в значительной степени дублируются* [8], поскольку именно региональные структуры (союзы предприятий, аналитические центры, подразделения администраций, торгово-промышленные палаты) реализуют функции координации, информации и инфраструктурной связи. Они исполняются и в межрегиональном разрезе. Другой разговор, как именно это осуществляется, с каким качеством и эффективностью.

ного управления, а также не подкрепляется тем набором зарубежных исследований, которые освещены в настоящей статье.

На наш взгляд, успешность развития региона *во многом зависит от команды управления*. В связи с этим институты оценки эффективности управления являются важным набором правил, согласно которым можно делать выводы о перспективах системы регионального управления и коррекции (расширении) ее функционала. По нашему мнению, получивший широкую популярность метод управления проектами [23–25] должен применяться на и уровне регионального управления, задавая алгоритм действий по изучению неблагоприятных условий развития и управления с осуществлением оценки результативности работы исполнительной власти в России. Институты такой оценки приобретают значение своеобразного института развития, обращенного к системе управления. Однако наличие института оценки само по себе не создает режим аналитического управления, поскольку *только аналитическое управление*, направленное на выяснение причин возникающих проблем и обоснование методов их решения, *составляет проектный способ*, реализуемый в управлении.

Рассмотрим такой институт, введенный в апреле 2021 г., проведя общий анализ его недостатков и достоинств, а также предложив альтернативный вариант, характеризующийся, на наш взгляд, большей простотой реализации, освоения, фактической достоверностью (все показатели не требуют значительных изменений методик Росстата).

Методика оценки эффективности функционирования региональной исполнительной власти

Очередное изменение методики оценки региональной исполнительной власти отражается в подписанном Указе Президента РФ от 4 февраля 2021 г. № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Указ № 68). К нему дается перечень из 20 показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Федерации, а также утверждается необходимость до 1 марта ежегодно осуществлять доклад об изменении каждого из 20 показателей утвержденного списка.

Кроме того, правительству Российской Федерации и комиссиям Государственного совета по направлениям деятельности поручается в двухмесячный срок обеспечить разработку новых или изменение уже действующих методик расчета отдельных показателей с горизонтом действия этих изменений до 2030 г.

Указ № 68, а также вытекающие из него установки и направления работы *сами по себе являются важным институтом, влияющим на региональное развитие*. Согласно ему вводится набор процедур, действий,

нормативов, по которым не только оценивается региональная власть (команды управления) в разрезе того, как развивается регион, но и создается механизм, генерирующий дальнейшее изменение этих и других сопряженных правил. Речь идет о распределении между субъектами Федерации грантов и межбюджетных трансфертов, а также, возможно, предоставлении инфраструктурных кредитов и определении участия в государственных проектах высокой значимости.

Поскольку в управленческом смысле заявлен такой план действий федеральной власти, а вся система оценки и распределения пока не выстроена, считаем крайне целесообразным оценить систему из 20 показателей, которая перманентно изменялась за последние годы несколько раз. Этот анализ необходим потому, что к этим параметрам далее планируется привязать критерии распределения ресурсов, что способно существенно повлиять на региональное развитие России. А потому важно разобраться в преимуществах и, главное, в недостатках принятой системы оценки исполнительной региональной власти.

Приведем аргументы, высвечивающие наиболее крупные недостатки принятой Указом № 68 системы оценки работы региональной власти.

Во-первых, это низкая гибкость системы из 20 показателей, она громоздка, включает разноплановые показатели.

Во-вторых, существенная часть вводимых показателей трудноизмерима, т.к. Росстат не ведет их учета. Следовательно, понадобится создавать методики и налаживать их измерение, что связано с дополнительными затратами.

В-третьих, некоторые показатели низко информативны (т.е. они слабо или вообще никак не характеризуют эффективность управления исполнительных органов власти субъекта Федерации). Использование показателей, выраженных в темпах роста, в принципе проблематично, т.к. связь между величиной темпа роста показателя и эффективностью управления может отсутствовать или не являться очевидной.

В-четвертых, многие показатели напрямую не связаны с оценкой эффективности управления (т.е. не характеризуют сам процесс управления)⁶. Такая предельно сложная система оценки делает невозможным процесс соизмерения показателей, а значит степень значимости всей системы оценки крайне низка.

В-пятых, имеются трудности оценки при росте, например, всех 20 показателей и в нескольких регионах: как оценивать эффективность управления, ведь сам рост может иметь разную величину?⁷ В качестве

⁶ Например, может немного возрасти число волонтеров, посещений театров, но при этом будет увеличиваться и безработица, либо прекратится рост валового регионального продукта.

⁷ К тому же оценка за один год является условной, ибо на следующий год этот рост может обернуться спадом. Более того, если в стране спад, а отдельные регионы будут показывать рост по некой группе этих показателей, возможно, это надо оценивать положительно, но те регионы, которые не допустят снижения, видимо, тоже заслуживают положительной оценки с точки зрения регионального управления. Эти аспекты в принципе исчезают из уже принятой системы оценки региональной власти.

обоснования корректности данной критики остановимся на нескольких показателях, включенных в Указ № 68.

Доверие к власти по результатам социологического измерения общественного мнения. Оно трудноизмеримо. Нужны социологические исследования, которые, однако, не обеспечивают необходимой точности и являются весьма дорогостоящими, т.к. требуют социологического тестирования в каждом регионе.

Доля граждан, занимающихся физкультурой и спортом. Это не трудно измерить, но само измерение требует сбора данных, при том что показатель слабо характеризует эффективность управления властью региона⁸.

Эффективность системы выявления и развития талантов у детей. Самый сложный в измерительном плане показатель. Он требует обоснования наличия такой системы, ввода критерия эффективности. Без опросов она также вряд ли может быть измерена. Кроме того, сомнительно, что эту эффективность можно трактовать как показатель эффективности региональной власти.

Доля граждан, занимающихся волонтерской деятельностью. Учет можно наладить, что требует дополнительных усилий, но показатель прямого отношения к эффективности управления не имеет.

Условия для воспитания гармонично развитой личности. Не определенный показатель, требующий разработки списка условий, их детерминации на уровне конкретного региона, определения, какая личность является гармоничной и какая таковой не является. Без этого критерий «не работает».

Посещение культурных мероприятий. Можно наладить учет, но показатель не характеризует работу исполнительной власти, не имеющей инструментов заставить посещать театры, кино, концерты. С ростом доходов граждан эта деятельность наверняка будет расширяться, в связи с чем многое покрывает экономический показатель — реальные располагаемые доходы и заработная плата в субъекте Федерации.

Качество городской среды. Подлежит оценке, но требует перечня показателей экологической значимости, измерительной процедуры и единой методики.

Качество окружающей среды. Как и для качества городской среды, необходим перечень экологических показателей. Только одним из них невозможно оценить это качество. Не говоря о том, что показатель качества требует еще и экспертных оценок, помимо сугубо количественных.

Численность занятых в малом и среднем бизнесе. Стабилизирующийся показатель для каждого региона. Его рост может не говорить об эффективности управления регионом (особенно, если происходит за счет других секторов и видов деятельности).

«Цифровая зрелость» органов власти. Весьма условный показатель, видимо, характеризующий степень оснащения власти цифровыми тех-

⁸ Такие показатели могут применяться для оценки работы губернатором своих заместителей и отдельных департаментов, отвечающих за развитие конкретной сферы или вида деятельности.

нологиями. При некоторых значениях он стабилизируется и будет постоянным, хотя сама по себе цифровизация не связана с качеством принятия управленческого решения.

Таким образом, перечисленные показатели делают задачу оценки эффективности управления на уровне регионов *затруднительной*⁹.

Причины кроются в формальном подходе на уровне критериев; громоздкой системе; субъективизации оценки части показателей; связности отдельных показателей; необходимости создания ряда специальных методик, которые трудны в применении по причине, например, сложностей в измерении состояния объекта.

Кроме того, в перечне имеются три показателя, представленные темпом роста дохода, заработной платы и инвестиций в основной капитал. Если с заработной платой и доходом можно условно согласиться (их темп важен для России, особенно в условиях отсутствия их роста вот уже на протяжении 5 лет), то показатель темпа инвестиций в основной капитал при его абсолютизации *весьма опасен в оценке*. Причина состоит в том, что темп может понизиться, но быть положительным, отражая насыщение процесса капиталообразования. А согласно перечню Указа № 68 от губернатора требуется его наращивать, во что бы то ни стало. Кстати, примерно такая логика применима в общем плане и к заработной плате.

В принципе *ориентация на показатели динамики ошибочна*, если система показателей должна характеризовать эффективность развития регионов и управления ими. Тем более нельзя оценивать динамику по одному году. Кроме того, в принятой системе оценки не может быть применен интегрированный подход. Причина состоит в том, что *дать обобщенную оценку* такому набору разноплановых показателей *невозможно*. Балловый и экспертный метод не спасут ситуацию, настолько высока разница в применяемых показателях из набора принятых 20 параметров.

Указав основные недостатки подхода, методики оценки исполнительной власти субъектов Федерации, отметим, что именно *в привязке к ним планируется ввести критерии распределения ресурсов по регионам*. Поэтому если перечисленные недостатки не будут устранены, создадутся условия для несправедливого распределения ресурсов. Такой вероятный исход работает против укрепления единства экономического пространства Российской Федерации. Так, принимая разветвленный «институциональный комплекс» из благих побуждений, можно заложить мину под дальнейшее развитие страны.

Распределение финансов, например, может быть привязано к достижению плановых показателей из указанного перечня 20 параметров.

⁹ Они слабо характеризуют эффективность самой деятельности. Например, численность занятых или волонтеров не является ее характеристикой, как и темп роста отдельных показателей, в частности, инвестиций в основной капитал. Представления о зрелости или двух видах качества среды требуют разработки с нуля самостоятельных методик оценки, превращая процедуру оценки в алгоритм действий, но показатели при этом не дают характеристики не только эффективности, но даже и успешности развития региона.

Однако на сегодня эти правила еще на стадии формулировки. В связи с этим существует возможность скорректировать систему базовых показателей, характеризующих эффективность управления и развития регионов, сделав ее гибкой, компактной, понятной, полностью привязанной к показателям Росстата, требующей минимум добавочных разработок методик измерения и учета либо вообще не требующей их. Какую бы систему оценки не предложить — *она всегда будет лишь ориентиром* и вспомогательным средством.

Главное для исполнительной власти то, как она выполняет закон о бюджете, нормативы и указы федеральной исполнительной власти, какова доля реализации плановых целей, исполнения региональных и федеральных программ, национальных проектов в данном регионе. С точки зрения исполнительной дисциплины и администрирования, что, вне всяких сомнений, характеризует эффективность управления, это *основной показатель*. Но именно бюджетные оценки, а также уровень исполнения отсутствуют в перечне из 20 вышеназванных параметров Указа № 68.

Таким образом, утвержденный перечень показателей слабо касается регионального бюджета, но, *главное, он не отражает исполнительскую дисциплину*, оценка которой и является прямой оценкой эффективности управления.

Хотелось бы отметить, что система показателей оценки эффективности региональных властей *изменялась многократно* (с 2007 г. вплоть до 2021 г.). На том основании, что в 2021 г. понадобилось очередное изменение, можно сделать вывод: существенного успеха эта система оценки не имела (в т.ч., видимо, по вышеназванным причинам).

Многие показатели не характеризуют ни управление, ни региональное экономическое развитие, тем более эффективность. Причем многие из них являются, по сути, *частными*. Их, конечно, можно использовать по отдельным направлениям работы, но на соответствующих уровнях управления субъектом Федерации, для лиц, ответственных за развитие спорта, культуры, образования и науки и т.д. Исполнительная власть региона развивает субъект Федерации в целом, отвечает за проводимую социально-экономическую политику, в связи с чем эффективность ее политики должна выражаться *в показателях оценки экономики и социальной сферы*. Работа губернатора же характеризуется тем, как он исполняет федеральные и региональные решения и программы, причем это — его прямая задача, а основным документом для решения задач является региональный бюджет. Кстати, уровень цифровой зрелости — это как раз то, как именно выполнен Национальный проект или федеральная программа по цифровизации. Поэтому нужно оценить степень выполнения указанных документов и планов, а не искать измерение некой «цифровой зрелости».

Таким образом, требуется иная, компактная, понятная органам региональной власти и гражданам, гибкая в плане применения, с низкими затратами на измерение система показателей. Последнее

означает, что существенная часть показателей либо все показатели должны даваться Росстатом, без разработки специальных дополнительных методик или методов измерения, что увеличивает трудоемкость и затраты на учет.

Альтернативный подход

Учитывая сказанное выше, мы предлагаем систему измеримых социально-экономических показателей, включая параметры регионального бюджета. Частные показатели из Указа № 68 могут применяться добавочно, но не для оценки эффективности региональной исполнительной власти в целом.

Вначале конкретизируем общие принципы для альтернативной оценки эффективности управления региональной власти. Именно из них вытекают требования к показателям и самой оценке, измерению.

Первое требование. Набор показателей должен быть компактным, их число не должно превышать нормы управления (7–10 параметров), а методика измерения – простой в применении. Получаемая оценка должна интегрально отражать успех или не успех в управлении регионом. Степень выполнения программ и проектов может быть отдельным показателем, связанным с исполнением бюджетных назначений.

Второе требование. Используются в основном только счетные показатели. По ним уже организован учет, на базе которого оценка осуществляется без добавочных усилий.

Третье требование. Понадобится интегральная оценка эффективности управления регионом, причем с отходом от экспертно-балловой (или рейтинго-балловой) оценки как очень субъективного метода.

Во исполнение этих трех базовых принципов предложим общую методику оценки эффективности управления в субъектах Федерации.

Во-первых, будем считать, что включаемые показатели имеют равную значимость при осуществлении оценки (этот аспект также ускользнул из принятой методики из 20 показателей). А как осуществлять общую оценку, по которой, например, ранжировать регионы России, в случае разной значимости? В этом случае ранжирование будет невозможно.

Во-вторых, положительное изменение показателя за истекший промежуток времени (год) обозначается плюсом (+), негативное изменение – минусом (–). Общая сумма плюсов за год равняется десяти, т.к. вводится 10 показателей. Десять баллов – это и есть результат наибольшей успешности деятельности за год, пятьдесят баллов за пятилетку.

В-третьих, если показатель в регионе не изменяется, то в случае общеэкономического роста выставляется минус. В случае общеэкономического спада выставляется плюс. Подробно 10 показателей авторской методики представлены в *таблице*.

Т а б л и ц а

**Показатели методики оценки эффективности
деятельности исполнительной власти субъектов Российской Федерации**

п/п	Показатель	Требуемое изменение	Оценка	
			Достигнуто	Не достигнуто
1	ВРП на душу населения региона	Рост, вызванный не сокращением населения	+	—
2	Уровень бедности (измерение согласно принятому нормативу для Российской Федерации и регионов)	Снижение	+	—
3	Уровень неравенства (по ко-эффициенту фондов доходов региона)	Снижение	+	—
4	Естественный прирост населения	Рост, не за счет внешней миграции	+	—
5	Средняя продолжительность жизни	Рост	+	—
6	Реальные расходы регионального бюджета на одного жителя (в т.ч. детей и пенсионеров)	Рост при отрицательном сальдо бюджета не выше -1,5% ВРП	+	—
7	Степень исполнения бюджетных назначений и программных целей (доля исполненных от общего числа)	Рост	+	—
8	Реальные располагаемые доходы и реальная заработная плата на душу населения	Рост	+	—
9	Изменение валовой добавленной стоимости, созданной в регионе на единицу используемых ресурсов	Рост	+	—
10	Объем загрязнений на человека	Снижение	+	—

Источник: составлено автором.

В п. 6 таблицы, если один параметр снижается (например, расходы на детей или пенсионеров), то ставится минус, даже если общие реальные расходы возросли в рамках указанного ограничения. Если бюджетное сальдо уже не позволяет увеличивать расходы, то доходная часть бюджета слаба и выставляется минус по этому пункту. Если реальные доходы и реальная заработная плата на человека растут, только в этом случае ставится плюс. В противном случае выставляется минус,

когда хоть один параметр понижается. В рамках общей системы мониторинга и ввода цифровых технологий в государственное управление контроль достижения целей и бюджетных назначений ведется в оперативном режиме работы. Тем самым, этот показатель получается в рабочем режиме. Потребуется учета показатель из 10 пункта *таблицы* — объем загрязнений. Однако в рамках совершенствования федерального статистического учета экологические показатели подлежат расширению и включению в анализ и оценку эффективности деятельности (т.е. большая часть параметров уже учитываются). Один показатель — счетный в п. 9 *таблицы*, но именно он характеризует общую эффективность регионального развития. Преимуществом выступает также привязка к региональному бюджету и оценка исполнения плановых целей, проектов и программ, что также напрямую характеризует работу и губернатора, и всех органов исполнительной власти региона.

Таким образом, если регион получает, например, 5 баллов (это означает пять плюсов), то оценка губернатора равна пяти. Другой субъект Федерации набирает 7 баллов (плюсов), следовательно, оценка выше.

Этот подход *не следует абсолютизировать*, т.к. любая оценка будет условна. Однако преимущества предлагаемой методики перед системой из 20 показателей значительны.

Конечно, и принятая, и предлагаемая альтернативная методика имеют *один общий недостаток* — возможную связность отдельных параметров оценки. К тому же равнозначность показателей, разумеется, является недостатком, но иной подход по интегрированию будет явно неработающим, предельно искаженным за счет неких балловых либо экспертных оценок. Достоинства состоят в том, что:

- интегральная значимость 10 параметров такова, что покрывает все показатели из группы в 20 параметров;
- показатели — измеряемые, учитываются Росстатом, либо требуют минимальных затрат на дополнение учета.

Кроме того, все показатели связаны с целями проводимой макроэкономической и региональной политики. Тем самым они характеризуют общую успешность и результативность развития регионов по следующим базовым направлениям: экономическому, социальному, административно-управленческому и бюджетному.

Общим свойством методики выступает ее нормативный характер. Представляется, что наши предложения имеют набор несомненных преимуществ относительно принятой системы показателей за счет большей гибкости, измерения, близости к оценке именно эффективности управления и собственно развития, а также интегрального эффекта отражения результативности регионального управления.

Мы также предлагаем сформировать двухуровневую систему оценки.

На первом уровне осуществлять интегральную оценку по методике (*таблица*), дающей общее представление об эффективности управления развитием субъекта Федерации. Оценка может происходить интегрально и отдельно по каждому из показателей *таблицы*.

На втором уровне показатели частного характера, локализованные отдельными программами (например, развития физкультуры и спорта или культурной деятельности в регионе, волонтерского движения, ввода цифровых технологий), ограничены рамками указанных программ и исполнения в них целевых нормативов, что вынесено в показатель в п. 7 таблицы.

Такой подход позволит *развести по двум направлениям оценку деятельности органов исполнительной власти* различного подчинения, не объединяя разные виды деятельности и успешность их реализации, зависящую от разных факторов в общий набор параметров, как это имеет место сегодня. Это не работает на повышение эффективности управления и никак не обеспечивает справедливости и объективности оценки деятельности. Таким образом, новый институт оценки качества управления, по сути, вредит этому управлению, понижая его эффективность.

Отметим также, что создание региональных агентств развития, либо корпораций развития, а также применение проектного управления в регионах и методов индикативного планирования¹⁰ выступают в настоящее время чуть ли не главными институтами регионального развития. Но от того, насколько правдоподобно аргументирована потребность в организационных изменениях, также зависит эффективность решения стоящих задач развития и эффективность управления региональным развитием. В связи с этим доводы и обоснования, изложенные в первом параграфе статьи, имеют центральное значение, поскольку институты развития и механизмы оценки эффективности управления способны повлиять на результативность социально-экономического развития региона.

Заключение

Обобщим выводы и предложения, к которым мы пришли выше.

Как мы попытались доказать, управление региональным развитием требует не только соответствующих институтов, стимулирующих решение региональных задач, но и адекватной оценки того, какие управленческие решения принимаются из набора альтернатив.

Однако, во-первых, заимствование и копирование институтов регионального развития в виде агентств и корпораций (даже несмотря на то, что в отдельных субъектах Федерации названные агентства и корпорации созданы) требует оценки причин неудовлетворительной работы действующих институтов, а также возникающих дисфункций в управлении на уровне региона. Онаучивание необходимости переноса таких агентств (в виде практических результатов обзоров зарубежной литературы и анализа мирового опыта) лишено внятной доказательной базы.

¹⁰ Подробно данные институты регионального развития не рассматриваются, но в отношении их применения вполне возможен обосновываемый в статье подход.

Во-вторых, институты оценивания, в частности, эффективности управления в регионах, имеют не меньшую значимость, нежели стандартные институты развития, поскольку формируют критерии эффективного распределения ресурсов между субъектами Федерации. Следовательно, это напрямую влияет на региональное развитие, на степень дивергенции регионов и т.д. Предложенная в статье методика отвечает доктрине «распределенного управления» [26]. Она позволяет в т.ч. снизить затраты на обучение и ее применение, повысить качество управления в рамках проектного управления регионом [27].

В-третьих, проектный метод управления предполагает всестороннее изучение факторов неблагополучной ситуации в субъектах Федерации, требующей исправления, с учетом иного опыта и форм организации. Это или позволит расширить функционал и повысить эффективность действующих функций, либо, напротив, ухудшит степень их исполнения по причине конфликта функций.

Тем самым, полезным видится развертывание работы по институциональной экспертизе тех или иных решений, касающихся ввода и заимствования новых институтов развития, а также правил оценки результативности функционирования регионов и управления ими.

Список литературы

1. *Валентей С.Д.* Направления развития региональных экономик в Российской Федерации // *Федерализм*. 2019. № 3. С. 132–148.
2. *Минакир П.А.* Теоретические аспекты исследования пространственных экономических систем // *Журнал экономической теории*. 2017. № 3. С. 7–10.
3. *Татаркин А.И.* Влияние интегрированных корпоративных структур на социально-экономическое развитие региона // *Вестник ОГУ*. 2005. № 5. С. 141–144.
4. *Кулешов В.В., Крюков В.А.* Реиндустриализация Новосибирской области – учитывать общее, развивать особенное // *ЭКО*. 2015. № 10 (496). С. 5–29.
5. *Суслов В.И.* Технологический базис реиндустриализации страны и региона // *Регион: Экономика и социология*. 2015. № 4 (88). С. 46–64.
6. *Сухарев О.С., Ворончихина Е.Н.* Типы технологического развития регионов: структура технологий и инвестиций // *Инвестиции в России*. 2019. № 7. С. 24–36.
7. *Сухарев О.С.* Элементы теории саморазвития экономических систем. М.: Ленанд, 2018. 360 с.
8. *Сухарев О.С.* Институты регионального развития: концептуально-практический анализ организационных изменений // *Экономический анализ: теория и практика*. 2012. № 4 (259). С. 2–12.
9. *Татаркин А.И.* Институты саморазвития региональных социальноэкономических систем // *Институты современной экономики* : в 4 т. – Т. 4 / под ред. А.Е. Городецкого. СПб: Алетейя, 2015. С. 87–160.
10. *Сухарев О.С.* Институты развития: необходимость и эффективность // *Госаудит, Экономика, Право*. 2017. № 2. С. 8–16.
11. *Elango B., Dhandapani K.* Does Institutional Industry Context Matter to Performance? An Extension of the Institution-Based View // *Journal of Business Research*. 2020. Vol. 115. P. 139–148.

12. Biesenthal C., Clegg S., Mahalingam A., Sankaran S. Applying Institutional Theories to Managing Megaprojects // *International Journal of Project Management*. 2018. Vol. 36 (1). P. 43–54.
13. Gerber J.-D., Lieberherr E., Knoepfel P. Governing Contemporary Commons: The Institutional Resource Regime in Dialogue with Other Policy Frameworks // *Environmental Science & Policy*. 2020. Vol. 112. P. 155–163.
14. Khalil E.L. Lock-in Institutions and Efficiency // *Journal of Economic Behavior & Organization*. 2013. Vol. 88. P. 27–36.
15. Kıbrıs, Ö., Tapkı, İ.G. A Mechanism Design Approach to Allocating Central Government Funds Among Regional Development Agencies // *Rev Econ Design*. 2014. Vol. 18. P. 163–189.
16. Lawrence F. The Role of Local Economic Development Agencies in the South African Local Economic Development Landscape // *Urban Forum*. 2013. Vol. 24. P. 523–541.
17. Eren E., Koşan N.İ. The Importance of the Cooperation of Regional Development Agencies with Universities Founded in the Provinces in Terms of Entrepreneurship and Innovation Projects // *Procedia-Social and Behavioral Sciences*. 2012. Vol. 41. P. 363–366.
18. Gibbs D. Ecological Modernisation, Regional Economic Development and Regional Development Agencies // *Geoforum*. 2000. Vol. 31 (1). P. 9–19.
19. Huggins R. Regional Competitive Specialization. Development Agency Sector Initiatives in Wales // *Area*. 1997. Vol. 29 (3). P. 241–252.
20. Salvador R., Julião R.P., Ferreira J. Regional Development Agencies in Portugal // 40 th Congress of the European Regional Science Association. Barcelona, 2000. 16 p.
21. McMaster I. Czech Regional Development Agencies in a Shifting Institutional Landscape // *Europe-Asia Studies*. 2006. Vol. 58 (3). P. 347–370.
22. Young-Hyman T. The Potential for Effective Regional Development Agencies in Turkey: A Comparative Analysis // *Regional & Federal Studies*. 2008. Vol. 18 (4). P. 375–402.
23. Toledo R.F., Miranda Junior H.L., Farias Filho J.R., Costa H.G. A Scientometric Review of Global Research on Sustainability and Project Management Dataset. 2019. Vol. 25. P. 104312. DOI: 10.1016/j.dib.2019.104312
24. Chofreh A.G., Goni F.A., Malik M.N., Khan H.H., Klemeš J.J. The Imperative and Research Directions of Sustainable Project Management // *Journal of Cleaner Production*. 2019. Vol. 238. P. 117810–117819.
25. Hirman M., Benesova A., Steiner F., Tupa J. Project Management during the Industry 4.0 Implementation with Risk Factor Analysis // *Procedia Manufacturing*. 2019. Vol. 38. P. 1181–1188.
26. Сухарев О.С. Распределенное управление как расширение принципа «цели-инструменты» экономической политики // *Управленческие науки*. 2021. № 11 (1). С. 6–19.
27. Momeni M.A., Yaghoubi S., Aliha M.R.M. An Optimal Control Model for Analyzing Quality Investment in the Project Management // *Computers & Industrial Engineering*. 2019. Vol. 129. P. 529–544.

References

1. Valentei S.D. Napravleniia razvitiia regional'nykh ekonomik v Rossiiskoi Federatsii [Directions of Development of Regional Economics of the Russian Federation], *Federalizm* [Federalizm], 2019, No. 3, pp. 132–148. (In Russ.).

2. Minakir P.A. Teoreticheskie aspekty issledovaniia prostranstvennykh ekonomicheskikh sistem [Theoretical Aspects of the Study of Spatial Economic Systems], *Zhurnal ekonomicheskoi teorii* [Journal of Economic Theory], 2017, No. 3, pp. 7–10. (In Russ.).
3. Tatarkin A.I. Vliianie integrirovannykh korporativnykh struktur na sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie regiona [The Influence of Integrated Corporate Structures on the Socio-Economic Development of the Region], *Vestnik OGU* [Vestnik OSU], 2005, No. 5, pp. 141–144. (In Russ.).
4. Kuleshov V.V., Kriukov V.A. Reindustrializatsiia Novosibirskoi oblasti - uchityvat' obshchee, razvivat' osobennoe [Reindustrialization of the Novosibirsk Region – to Take into Account the General, to Develop the Special], *EKO* [ECO], 2015, No. 10 (496), pp. 5–29. (In Russ.).
5. Suslov V.I. Tekhnologicheskii bazis reindustrializatsii strany i regiona [Technological Basis for the Reindustrialization of the Country and the Region], Region: *Ekonomika i Sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 2015, No. 4 (88), pp. 46–64. (In Russ.).
6. Sukharev O.S., Voronchikhina E.N. Tipy tekhnologicheskogo razvitiia regionov: struktura tekhnologii i investitsii [Types of Technological Development of Regions: the Structure of Technologies and Investments], *Investitsii v Rossii* [Investments in Russia], 2019, No. 7, pp. 24–36. (In Russ.).
7. Sukharev O.S. Elementy teorii samorazvitiia ekonomicheskikh sistem [Elements of the Theory of Self-Development of Economic Systems]. Moscow, Lenand, 2018, 360 p. (In Russ.).
8. Sukharev O.S. Instituty regional'nogo razvitiia: kontseptual'no-prakticheskii analiz organizatsionnykh izmenenii [Regional Development Institutions: Conceptual and Practical Analysis of Organizational Changes], *Ekonomicheskii analiz: teoriia i praktika* [Economic Analysis: Theory and Practice], 2012, No. 4 (259), pp. 2–12 (In Russ.).
9. Tatarkin A.I. Instituty samorazvitiia regional'nykh sotsial'noekonomicheskikh sistem [Institutes of Self-Development of Regional Socio-Economic Systems], *Instituty sovremennoi ekonomiki* [Institutes of Modern Economics], in four volumes, Vol. 4, edited by A.E. Gorodetskii, Saint Petersburg, Aleteiia, 2015, pp. 87–160. (In Russ.).
10. Sukharev O.S. Instituty razvitiia: neobkhodimost' i effektivnost' [Development Institutions: Necessity and Effectiveness], Gosaudit, Ekonomika. Pravo [State Audit, Economics. Right], 2017, No. 2, pp. 8–16 (In Russ.).
11. Elango B., Dhandapani K. Does Institutional Industry Context Matter to Performance? An Extension of the Institution-Based View. *Journal of Business Research*, 2020, Vol. 115, pp. 139–148.
12. Biesenthal C., Clegg S., Mahalingam A., Sankaran S. Applying Institutional Theories to Managing Megaprojects. *International Journal of Project Management*, 2018, Vol. 36 (1), pp. 43–54.
13. Gerber J.-D., Lieberherr E., Knoepfel P. Governing contemporary commons: The Institutional Resource Regime in Dialogue with Other Policy Frameworks. *Environmental Science & Policy*, 2020, Vol. 112, pp. 155–163.
14. Khalil E.L. Lock-in Institutions and Efficiency. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2013, Vol. 88, pp. 27–36.
15. Kıbrıs, Ö., Tapkı, İ.G. A Mechanism Design Approach to Allocating Central Government Funds among Regional Development Agencies. *Rev Econ Design*, 2014, Vol. 18, pp. 163–189.
16. Lawrence F. The Role of Local Economic Development Agencies in the South African Local Economic Development Landscape. *Urban Forum*, 2013, Vol. 24, pp. 523–541.

17. Eren E., Koşan N.İ. The Importance of the Cooperation of Regional Development Agencies with Universities Founded in the Provinces in Terms of Entrepreneurship and Innovation Projects. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 2012, Vol. 41, pp. 363–366.
18. Gibbs D. Ecological Modernisation, Regional Economic Development and Regional Development Agencies. *Geoforum*, 2000, Vol. 31 (1), pp. 9–19.
19. Huggins R. Regional Competitive Specialization. Development Agency Sector Initiatives in Wales. *Area*, 1997, Vol. 29 (3), pp. 241–252.
20. Salvador R., Julião R.P., Ferreira J. Regional Development Agencies in Portuga. *40 th Congress of the European Regional Science Association*, Barcelona, 2000, 16 p.
21. McMaster I. Czech Regional Development Agencies in a Shifting Institutional Landscape. *Europe-Asia Studies*, 2006, Vol. 58 (3), pp. 347–370.
22. Young-Hyman T. The Potential for Effective Regional Development Agencies in Turkey: A Comparative Analysis. *Regional & Federal Studies*, 2008, Vol. 18 (4), pp. 375–402.
23. Toledo R.F., Miranda Junior H.L., Farias Filho J.R., Costa H.G. A Scientometric Review of Global Research on Sustainability and Project Management Dataset, 2019, Vol. 25, p. 104312, DOI: 10.1016/j.dib.2019.104312
24. Chofreh A.G., Goni F.A., Malik M.N., Khan H.H., Klemeš J.J. The Imperative and Research Directions of Sustainable Project Management. *Journal of Cleaner Production*, 2019, Vol. 238, pp. 117810–117819.
25. Hirman M, Benesova A., Steiner F., Tupa J. Project Management During the Industry 4.0 Implementation with Risk Factor Analysis. *Procedia Manufacturing*, 2019, Vol. 38, pp. 1181–1188.
26. Sukharev O.S. Raspredelennoe upravlenie kak rasshirenie printsipa «tseli-instrumenty» ekonomicheskoi politiki [Distributed Management as an Extension of the Principle of “Goals-Instruments” of Economic Policy], *Upravlencheskie nauki* [Administrative Sciences], 2021, No. 11 (1), pp. 6–19. (In Russ.).
27. Momeni M.A., Yaghoubi S., Aliha M.R.M. An Optimal Control Model for Analyzing Quality Investment in the Project Management. *Computers & Industrial Engineering*, 2019, Vol. 129, pp. 529–544.

ASSESSMENT OF REGIONAL DEVELOPMENT INSTITUTIONS AND EXECUTIVE AUTHORITIES OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Regional development management involves the use of development institutions, which are designed to enhance the functionality in solving the problems of the regions. For Russian regions, it is quite often proposed to borrow such institutions, for example, in the form of agencies and corporations for regional development, which looks very unreasonable. The task of distributing resources between regions, which cannot be considered solved in Russia, involves assessing the effectiveness of regional management, executive authorities, for which a system of indicators (of 20 parameters) and corresponding methods have been developed and approved, which are currently being improved and processed. The unresolved nature of these problems makes us once again turn to the validity of the decisions made and the argumentation of the position on the use of development agencies as institutions. This study provides a critical analysis of the borrowing of development institutions for the regions, demonstrating the importance of the project management method, which involves a comprehensive assessment of the feasibility of new functions, which is difficult to implement without a reliable assessment of the reasons for the negative work of existing functions

and institutions at the regional level. Using a comparative survey method of analysis, measurement principles suitable for assessing the effectiveness of management, an alternative methodology for measuring the effectiveness of regional authorities in Russia is proposed. It allows you to assess the economic, social, administrative, budgetary and environmental aspects of the development of the region and the solution to breakdown in these areas by the executive bodies of the constituent entity of the Russian Federation. The advantage of the proposed alternative methodology is the smaller number of indicators, as well as the use of an already established accounting and measurement system, with minimal costs for the creation of new methods and their testing. Like any approach of this type, the assessment is conditional, but the convenience of the methodology, flexibility and simplicity, allow us to give a generalized assessment of both the development of the region and the management of its development. At the same time, the use of private indicators characterizing individual spheres of the region's functioning can occur within the framework of each of the areas of work of a government body. Thus, the analysis performed casts doubt on the need for regional agencies and corporations as an institutional panacea for development. In addition, it allows us to propose a different institution for assessing the effectiveness of management, on which the procedures for allocating resources between regions will depend, which is especially important in connection with the goals of restructuring regional debts and the implementation of infrastructure loans declared by the Federal government.

Keywords: regions, development, institutions, regional development agencies, regional development corporations, project management, methodology for assessing management efficiency, regional executive authorities.

JEL: D02 P11 P25 R11 R58

Дата поступления – 02.05.2021 г.

СУХАРЕВ Олег Сергеевич

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Центра институтов социально-экономического развития; Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.

e-mail: o_sukharev@list.ru

SUKHAREV Oleg S.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher at the Center for Socio-Economic Development;

Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.

e-mail: o_sukharev@list.ru

Для цитирования:

Сухарев О.С. Оценка институтов регионального развития и эффективности исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Федерализм. 2021. Т. 26. № 2 (102). С. 43–64. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-2-43-64>