

Раздел I
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ
ИННОВАЦИОННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ РЕГИОНА

А.С. Новоселов, А.С. Маршалова

**ПРОБЛЕМЫ ИННОВАЦИОННОГО УПРАВЛЕНИЯ
РЕГИОНАЛЬНОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКОЙ**

**1. Необходимость перехода
к инновационному управлению экономикой региона**

Проводимые исследования систем управления в Российской Федерации показывают, что региональный и муниципальный уровни отличаются недостаточной подготовленностью к переходу на инновационные методы управления, соответствующие новым отношениям между субъектами региональной экономики. Это связано не только с противоречиями между законодательной основой, с одной стороны, и финансово-экономическим положением и неопределённостью места регионов и муниципальных образований в сложившейся системе управления – с другой, но и с отсутствием финансово-экономических стимулов, объективно отражающих интересы и функции регионального звена системы управления, а также с недостаточной результативностью и эффективностью регионального и муниципального управления. В связи с этим возникает потребность в разработке инновационных подходов к региональному и муниципальному управлению, которые должны обеспечить эффективное управление в условиях новой финансово-экономической среды и новых отношений между её элементами.

Проблемы инновационного управления в настоящее время становятся всё более актуальными. Это проявляется во всех важнейших сферах жизнедеятельности общества. В системе законодательных органов наблюдается значительный рост принимаемых нормативных и иных процедурных актов и положений, касающихся инновационных преобразований структур и механизмов управления процессами социально-экономического развития регионов. В сфере исполнительной власти идёт постоянный процесс реформирования управленческих структур как по кадровому составу, так и по функциональному содержанию, вплоть до полного упразднения одних институтов власти и создания других, принципиально новых. Общественные организации (как свидетельствуют преобладающие в средствах массовой информации темы обсуждений) осуществляют критику существующего положения и открытую полемику с представителями органов власти.

Для бизнес-структур характерно неприятие действующей системы налогообложения, лицензирования, механизма регулирования тарифов на услуги естественных монополий, таможенной политики и других инструментов и методов участия государства в управлении экономикой. В совокупности это привело к неприятию управленческой политики органов власти как в форме прямого от неё отказа (теневая экономика), так и в виде неполного её исполнения (уход от налогов, недекларируемые доходы и т.п.).

В сфере научного и экспертного сообщества наблюдается рост интереса к исследованию проблем теории и практики управления на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований, поиску путей модернизации системы государственного и муниципального управления в целях повышения её эффективности.

Необходимость перехода к инновационному управлению обусловлена процессами структурной перестройки экономики регионов, изменением каналов и форм поступления необходимых для развития ресурсов.

В период до принятия санкций по отношению к России экономика её регионов характеризовалась высокой степенью открытости. Всё в большей степени усиливались взаимосвязи регионов, являющихся подсистемами глобальной экономической системы. Поскольку регионы являлись открытыми системами, это предполагало тесные зависимости процессов формирования товарных, финансовых, трудовых, информационных ресурсов и реализации конечной продукции каждого региона от размещения производства и потребления, структуры межрегиональных связей в масштабе не только России, но и стран ближнего и дальнего зарубежья.

Значительное ускорение инноваций, проявляющееся в быстром распространении новых знаний и технологий в различных регионах, компьютеризация экономической деятельности меняют характер ведения бизнеса, государственного и муниципального управления. Развитие информатизации усиливает интеграционные процессы посредством обмена коммерческой, производственной, научно-технической информации, резко возрастает роль знаний и инноваций в управлении экономическим развитием регионов и обеспечении их устойчивой конкурентоспособности.

В настоящее время возникает необходимость в инновационных подходах к системе управления на региональном уровне и разработке направлений её модернизации с целью повышения эффективности социально-экономического развития регионов в условиях финансово-экономического кризиса. Поскольку в условиях кризиса происходит структурная перестройка экономики и создаются новые элементы государственного регулирования рыночной системы, функционирующие одновременно с элементами старой системы, – необходимы исследования проблем управления в регионе во взаимодействии с различными бизнес-структурами, анализ экономических предпосылок инноваций в системе управления.

Таким образом, разработка инновационных подходов к системе управления региональной экономикой должна основываться на понимании того, что, во-первых, региональная экономическая система имеет сложную структуру, во-вторых, составные элементы этой системы требуют для своего управления разработки специфического механизма управления, в-третьих, эти механизмы должны быть взаимно непротиворечивы.

В общем случае управление социально-экономическим развитием регионов представляет собой процесс постоянного разрешения противоречий между различными структурами общественно-экономической системы, возникающих из-за различия интересов этих структур и общей ограниченности ресурсов, используемых структурами для достижения своих интересов.

Инновации в разработке механизма разрешения противоречий на всех уровнях социально-экономического развития предполагают внедрение программно-целевого подхода в управлении. Теория программно-целевого подхода хорошо известна, но её использование на практике происходит с постоянными нарушениями основных принципов программно-целевого управления.

Для того чтобы стратегические цели социально-экономического развития региона носили объективный характер, они должны отражать интересы основных участников общественно-экономической жизни – населения, бизнес-сообщества и власти. Во всём мире носителем социальных целей населения являются общественные организации. Взаимодействие местных администраций с общественными организа-

циями позволяет отслеживать интересы населения в динамике и учитывать их при принятии решений, обеспечивает поддержку населения решениям органов власти и позволяет предупреждать возможные социальные конфликты. Определение социальных приоритетов развития может быть сделано только совместными усилиями населения и администрации, которые могут быть положены в основу экономических расчётов.

Зарубежный опыт показывает, что привлечение населения к обсуждению и реализации программ социального развития является необходимым условием создания стабильной социальной обстановки на территории, лучшего понимания существующей ситуации, поддержки населением инициатив государственных и местных органов власти.

Приоритетные социальные проблемы решаются параллельными структурами, которые располагают своими средствами и направляют их на определённые мероприятия. Значительная часть средств, которая используется для решения социальных проблем, концентрируется во внебюджетных фондах. Одним из важнейших принципов программно-целевого подхода является консолидация ресурсов и их использование исходя из поставленных целей. Например, решения, влияющие на здоровье людей, зависят от политики областной и городской администрации и той доли ресурсов бюджетов, которые направляются на финансирование здравоохранения. Кроме того, свою политику осуществляет фонд обязательного медицинского страхования. С вопросами здоровья связаны средства фонда социального страхования, оплачивающего санаторно-курортное лечение, средства, идущие в сферу образования и предназначенные для воспитания культуры здорового образа жизни.

Разработка и реализация социальных программ предполагает:

- согласование стратегии развития городов и районов с администрацией области и утверждение долговременных нормативов отчислений от регулирующих доходов в бюджеты территорий, что совершенно необходимо для того, чтобы гарантировать реализуемость программ, разработанных с учётом долгосрочного развития городов и районов области;
- учитывая то, что бюджетные средства и внебюджетные фонды предназначены для решения одних и тех же социально-экономических проблем, недопустимо их несогласованное использование, и разработка социальных программ призвана обеспечить аккумуляцию средств и их целевое использование;
- в целях привлечения средств и их эффективного использования необходимо широкое применение таких методов, как конкурсное привлечение инвесторов, разработка территориального заказа, гибкая налоговая политика, долевое участие бюджетных средств, гласность и открытость финансово-экономической и социальной политики.

Общая эффективность деятельности региональной администрации будет определяться тем, насколько обоснованы и реалистичны планы, отражающие совокупность экономических интересов субъектов региональной экономики, и насколько механизм мобилизации финансовых ресурсов обеспечивает их потребность. Таким образом, эффективность развития региональной экономики определяется объективно сформулированными целями, качеством планово-прогнозных разработок, организационно-управленческими структурами, осуществляющими процесс реализации этих разработок, и совокупностью используемых инструментов механизма управления.

Для повышения эффективности региональной экономики и разрешения социально-экономических противоречий важно своевременно выявлять ситуации, возникающие при столкновении различных интересов, чтобы предупреждать конфликты и свя-

занные с ними отрицательные последствия. Это важно и для выработки политики эффективного взаимодействия региональных органов власти и бизнеса в решении общих проблем и объединения сил для практической реализации программ экономического и социального развития региона. Всё многообразие взаимодействующих экономических интересов, которые следует учитывать при формировании механизма управления на региональном уровне, может быть сведено в две группы:

(1) интересы бизнес-структур, связанные с задачами развития и функционирования экономики региона;

(2) региональные интересы, связанные с обеспечением сбалансированного, комплексного развития экономики и социальной сферы и активного участия региона в межрегиональном взаимодействии, усиливающем эффективность использования ресурсного потенциала региона.

В связи с тем, что экономические интересы, связанные с деятельностью бизнес-структур, регламентированы действующим законодательством, взаимодействие в этой области при соблюдении законов обеспечено системой правовых инструментов, гарантирующих выполнение взаимных обязательств. Другая ситуация возникает при решении социально-экономических задач общерегионального характера. В этой области нет чётких норм и правил, регулирующих взаимоотношения субъектов и делающих их обязательными для всех заинтересованных организаций. Поэтому с точки зрения регионального управления необходимо рассмотреть взаимодействие экономических интересов и возникающие в связи с этим ситуации, в основе которых лежат качественно новые интегрированные интересы.

Известно, что управление экономикой региона предполагает постоянное взаимодействие между различными структурными элементами региональной экономики (населением, организациями социальной сферы, бизнес-структурами, региональными органами управления), при котором каждая из сторон руководствуется своими интересами, не всегда совпадающими. Задача органов управления региональной системой состоит в разработке механизма регулирования внутрисистемных отношений, обеспечивающего создание долговременных, устойчивых финансово-экономических связей, основанных на определённой сбалансированности интересов.

В связи с этим для интеграции экономических интересов необходимы:

- механизм, обеспечивающий взаимодействие интересов в процессе последовательной реализации приоритетных направлений социально-экономического развития региона;

- экономическая заинтересованность субъектов экономики региона в достижении поставленных целей и решении задач на каждом этапе развития;

- мониторинг экономических отношений и разрешение возникающих разногласий между отдельными субъектами региональной экономики; условия, обеспечивающие адаптацию к существующей технологии регионального управления.

Практический опыт управления показывает, что различные сферы взаимодействий и взаимоотношений региональных органов власти и бизнеса должны рассматриваться с позиций их влияния на экономическое, социальное, технологическое, экологическое и другие состояния региона. При рассмотрении регионального налогообложения с точки зрения бизнеса выделяются такие аспекты, как влияние на прибыль, инвестиции, технологии, а при оценке с позиции региональных органов власти – возможность формирования финансовой политики, выбора инструментов стимулирования перспективных направлений экономического развития региона и усиления его конкурентных преимуществ. Таким образом, взаимное согласование

интересов бизнеса и территории должно материализоваться в самой системе управления региональным развитием. Взаимоотношения бизнеса и региональных органов управления могут строиться и на принципах частно-государственного партнёрства, а региональные налоги должны выполнять роль эффективного инструмента поддержания взаимовыгодных отношений.

Анализ зарубежного опыта управления социально-экономическим развитием региона позволяет сделать вывод о возможности его использования в России. На основе анализа зарубежного опыта, где негосударственные организации бизнесменов участвуют в управлении социально-экономическим развитием региона, могут быть созданы аналогичные организации в регионах России – как на региональном, так и на межрегиональном уровне. Ряд функций по обеспечению экономического взаимодействия предприятий и организаций региона в решении проблем социально-экономического развития могут взять на себя уже созданные в регионах общественные организации, союзы и ассоциации: региональные ассоциации и союзы промышленных предприятий, коммерческих банков, организаций малого бизнеса и др. Функции межрегионального взаимодействия в решении проблем социально-экономического развития регионов осуществляют межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия субъектов Федерации.

2. Возможности повышения конкурентоспособности региональной экономики на основе инновационного управления

Мировой опыт развития показывает, что экономика регионов в XXI веке характеризуется инновационными преобразованиями, связанными с усилением межрегиональной конкуренции: приоритетным развитием сферы рыночных, финансовых и информационных услуг, основанных на инновациях. Первоочередное развитие этой сферы позволяет усилить конкурентные преимущества регионов.

В результате экономических реформ и инноваций происходят глубокие структурные сдвиги в региональной экономике, возникают новые бизнес-структуры, расширяется производство новых товаров и услуг, распространяются инновации в сферах промышленности, торговли и сфере услуг на основе современных технологий. Эти процессы во многом связаны с усилением интеграции регионов с мировой экономикой. Многие предприятия, производящие товары и услуги, активно сотрудничают с зарубежными фирмами в различных формах: создание холдингов и совместных предприятий, приобретение патентов, лицензий на производство товаров, товарных марок иностранных фирм, организация сборки готовой продукции из импортных деталей, импорт оборудования, сырья, упаковочных материалов и др. В результате расширяется производство наукоёмкой продукции, повышается уровень качества и ускоряются темпы обновления продукции. Расширение ассортимента производства товаров, а также рост масштабов импорта приводит к усилению конкуренции на региональном рынке и обострению проблемы реализации товаров.

Происходящие процессы трансформации экономики регионов не могут не влиять на показатели концентрации и специализации производства. Специфика российского монополизма современного периода состоит не только в высококонцентрированном уровне производства товаров и услуг и большем размере предприятий относительно ёмкости региональных рынков, сколько в узкой специализации многих производств, инфраструктурных, коммунальных услуг – технологических монопо-

лий. В числе мер, позволяющих преодолевать монополизм, в том числе технологический, следует отметить диверсификацию производства, формирование параллельных конкурирующих предприятий, сбалансированные программы стимулирования экспорта. Разделение предприятий в целях демонополизации показало, что такой подход можно использовать лишь в исключительных случаях и именно потому, что технологические монополии практически неразделимы. Стимулирование диверсификации производства позволяет укрепить экономическое положение предприятий и развитие их конкурентоспособности как на региональных, так и на внешних рынках.

В современном мире одной из особенностей структуры экономики многих регионов является то, что наряду с усилением роли и значения ведущих корпораций и расширением их производственных программ действует много мелких и средних инновационных фирм, и их число увеличивается. Основной причиной этого является специализация малых предприятий, которые производят наукоёмкую продукцию и услуги и по своим экономическим показателям находятся впереди крупных, но менее специализированных предприятий.

Под воздействием специализации происходит увеличение численности малых инновационных предприятий, что не подрывает позиции ведущих корпораций, а наоборот, усиливает их. На основе системы кооперированных поставок и узкой специализации большинство мелких инновационных фирм втягиваются крупными корпорациями в сферу своего влияния. Изготавливая отдельные изделия или узлы, эти фирмы становятся субпоставщиками ведущих компаний, что выгодно корпорациям, так как узкая специализация повышает качество изделий и снижает издержки производства. Такая производственная структура позволяет создавать продукцию, которая и по технико-экономическим параметрам, и по коммерческим условиям поставки во многих случаях наиболее конкурентоспособна по сравнению с аналогичными товарами других стран.

В процессе осуществления инноваций основные преимущества регионов обуславливаются не факторами производства, а конкурентной позицией региона – новатора в технологическом плане. В соответствии с концепцией технологического разрыва регион-новатор, в котором впервые появились технические новшества и новые продукты, становится на определённое время монополистом по производству данных продуктов. В результате между регионами, обладающими техническими новшествами и не имеющими их, образуется технологический разрыв. После покупки лицензий или освоения производства аналогичных товаров в других регионах технологический разрыв будет постепенно преодолеваться, сокращая соответствующие преимущества в сфере межрегиональной торговли. Поскольку технические нововведения постоянно возникают в различных регионах и отраслях, технологические разрывы существуют постоянно и стимулируют развитие межрегиональных и международных связей на рынках различных товаров и услуг.

Современные тенденции и закономерности развития рынков наукоёмких продуктов обусловлены последовательностью стадий развития цикла жизни продуктов: внедрения, роста, зрелости и старения. На первом этапе реализация новых продуктов осуществляется в основном на региональном рынке. На следующем этапе расширяется экспорт в другие регионы и страны, создаются предпосылки для организации производства данных товаров в других индустриально-развитых странах и регионах. Впоследствии производство перемещается в развивающиеся страны и регионы с последующим вывозом в страны нововведений. На последнем этапе продукты перестают быть новыми, происходит сокращение спроса на региональных рынках сначала развитых стран, а затем и в отсталых и депрессивных регионах. Производство данных

продуктов сокращается, начинается внедрение новых более совершенных товаров. Продолжительность циклов жизни различных продуктов может составлять от нескольких лет до десятилетий, а число этапов может меняться. При этом развитие межрегионального и международного разделения труда предопределяет увеличение продолжительности циклов жизни продуктов.

Процессы трансформации всех сфер экономической деятельности, происходящие в последнее время под влиянием инноваций, приводят к ослаблению традиционных конкурентных преимуществ регионов в сфере территориального разделения труда, таких как наличие необходимых природных ресурсов, дешёвой рабочей силы, выгодное географическое положение.

Согласно экспертным оценкам, в развитии региональных систем появились новые тенденции, связанные с углублением территориального и международного разделения труда, развитием технологического разделения труда на основе подетальной и пооперационной специализации предприятий различных стран и регионов. Происходит формирование устойчивых технологических связей между предприятиями различных стран и регионов, что во многом обусловлено деятельностью транснациональных корпораций, которые представляют собой крупнейшие многоотраслевые комплексы, располагающие сетью филиалов и дочерних компаний в различных регионах мира. Между звеньями корпораций проходят крупные товарные, финансовые и информационные потоки, образующие относительно самостоятельную сферу внутриотраслевой и внутрифирменной торговли, в которую вовлечены регионы различных стран мира.

Если раньше межрегиональная и международная торговля имела в основном межотраслевой характер, то в последние годы стала расширяться сфера внутриотраслевой торговли наукоёмкими продуктами и товарами с высокой добавленной стоимостью. С ростом номенклатуры выпускаемой продукции, расширением ассортиментной структуры рынка возросла потребность в межрегиональной специализации производства различных видов товаров в рамках отдельных отраслевых товарных групп. Многие регионы стали одновременно ввозить и вывозить товары одной отраслевой группы. Развитие межрегиональных и международных связей определяется не факторами производства, а зависит, прежде всего, от условий спроса, определяемых величиной национального дохода на душу населения.

В настоящее время значительная часть межрегиональных и международных экономических связей представляет собой внутрифирменную торговлю. Оборот внутрифирменной торговли составляют в основном полуфабрикаты, комплектующие изделия, используемые при сборке готовой продукции (автомобилей, компьютеров, бытовой техники и др.), а также разнообразные виды услуг: инжиниринг, лизинг, обмен информационными ресурсами. Особую роль в обороте внутрифирменной торговли играют транснациональные корпорации, развитие которых в последние десятилетия во многом определяет динамику и структуру межрегиональных и международных связей – как на мировом рынке, так и на региональных рынках различных стран.

Известно, что конкурентоспособность региональной экономики во многом зависит от уровня развития региональной рыночной инфраструктуры. В развитии рыночной инфраструктуры в регионах России происходят особенно сильные перемены. Прежде всего меняется характер и назначение региональных торговых и кредитных организаций, на первый план выступают федеральные банковские и оптово-розничные сети, которые приобретают большое значение в развитии вертикальных и горизонтальных связей между производителями и потребителями продукции. Форми-

руются новые региональные страховые компании, создающие финансово-экономические предпосылки для работы предприятий и организаций в условиях высокого предпринимательского риска, региональные логистические центры, а также фирмы, обеспечивающие современные средства коммуникаций как материальной основы для осуществления коммерческих связей, внутри- и межрегионального экономического взаимодействия. И наконец, нормальное функционирование рынка во многом зависит от надёжного правового сопровождения, что связано не только с арбитражным рассмотрением различных вопросов, но и с квалифицированным юридическим оформлением актов купли-продажи согласно установленным российским и международным правовым нормам.

Проведённые исследования показывают, что основными закономерностями формирования рыночной инфраструктуры в регионах России в современных условиях являются:

- одновременность осуществления процессов преобразования созданных ранее элементов рыночной инфраструктуры и формирования новых элементов, принципиально отличающихся от традиционной инфраструктуры;
- трансформация функций предприятий и организаций рыночной инфраструктуры в направлении их упорядочения и специализации;
- диверсификация видов деятельности торгово-посреднической, финансово-кредитной, внешнеэкономической и информационной инфраструктуры;
- образование региональных ассоциаций, союзов предприятий и сетевых организаций рыночной инфраструктуры;
- несбалансированность в развитии отдельных подсистем и элементов рыночной инфраструктуры и неравномерность её развития по регионам, обусловленные различиями в экономической структуре хозяйства регионов, различиями в стартовом уровне развития инфраструктуры, особенностями осуществления экономических реформ в регионах.

В начале XXI века происходит интенсивное формирование новых элементов рыночной инфраструктуры, она становится крупной самостоятельной сферой экономики, объём реализации услуг которой составляет почти четверть производства валового внутреннего продукта. Процесс формирования развитой системы рыночной инфраструктуры в регионах России довольно длительный и связан с возможностями ресурсного обеспечения. Причём его осуществление объективно связано с конкретной территорией и во многом зависит от территориальной организации сферы обращения в каждом отдельном регионе или городе.

В современный период происходит изменение состава функций рыночной инфраструктуры и её роли в создании необходимых условий для производства и товарного обращения в регионе. Основными функциями рыночной инфраструктуры становятся создание экономической среды для формирования и развития системы региональных рынков, необходимых экономических условий развития хозяйствующих субъектов, обеспечение материальных, финансовых и информационных связей между субъектами региональной экономики как на внутрорегиональном, так и на межрегиональном уровне.

3. Проблемы разработки новых инструментов государственного регулирования на региональном уровне

Реформирование системы управления характеризуется переходом к экономической самостоятельности региональных систем и передачей отдельных полномочий федеральных органов управления на региональный уровень. В связи с этим необходимо совершенствование системы экономических и административных методов, обеспечивающих эффективное развитие экономики в условиях демократизации управленческих функций, действия рыночных механизмов мотивации и при изменении методологии регионального управления.

Исследование проблем, возникающих в процессе реформирования регионального и муниципального управления, позволяет сформулировать основные направления инноваций в системе управления экономикой региона: нацеленность на достижение общественно значимых результатов, повышение качества и доступности государственных услуг, снижение избыточного вмешательства региональных органов управления в экономику, снижение издержек от неэффективности закупок для государственных нужд, повышение общественного доверия к региональным органам управления.

Основными критериями повышения эффективности новой системы государственного и муниципального управления должны стать: приближение показателей качества регионального управления к уровню развитых стран, соблюдение стандартов государственных услуг, повышение эффективности закупок для государственных нужд, снижение затрат субъектов региональной экономики на получение государственных услуг, повышение уровня удовлетворенности потребителей качеством и доступностью государственных услуг, снижение издержек бизнеса, связанных с избыточным государственным регулированием, снижение коррупционных потерь в экономике, повышение измеряемого уровня доверия населения к государству.

По оценкам экспертов, конечными результатами формирования новой системы государственного и муниципального управления являются – повышение конкурентоспособности экономики региона, улучшение инвестиционного климата, рост качества жизни, повышение управляемости на региональном и муниципальном уровне, рост эффективности бюджетных расходов, упрочение согласия регионального общества.

Анализ опыта реализации экономических реформ наглядно показывает, что для достижения целей регионального управления недостаточно их сформулировать, обеспечить правовую базу и разработать план действий. Для того чтобы добиться существенных общественно-значимых результатов, необходимо внедрение системы управления по результатам, которая увязывает цели, мероприятия, а также ресурсы, необходимые для достижения целей управления. Эта система использует механизм проектного управления, применение которого позволяет осуществлять контроль не только на стадии принятия решений, но и на стадии их исполнения. В его отсутствие значительно затрудняется достижение намеченных результатов как на региональном, так и на муниципальном уровне управления. Внедрение этого механизма в равной мере важно и для формирования новой системы государственного регулирования в целом, и для решения многих других задач, связанных с осуществлением структурных преобразований в экономике. Работа по его практическому применению должна осуществляться в тесной увязке с внедрением механизма целеполагания и бюджетирования по результатам.

Формирование нового механизма управления по результатам предполагает, что внутри соответствующих органов регионального управления необходимо установить конкретных лиц, отвечающих за достижение приоритетных целей, предоставив им ресурсы для их достижения. Целесообразно внедрение стратегического планирования, показатели конечных результатов должны подкрепляться реалистичными планами по достижению этих результатов, а планы должны содержать промежуточные значения стратегических показателей по мере продвижения к цели. Показатели должны опираться на информацию, доступную в оперативном режиме, чтобы иметь возможность осуществлять текущий мониторинг реализации плана. Оперативный мониторинг должен быть направлен на своевременное выявление отклонений от запланированной траектории движения, в то же время мониторинг позволяет выявлять и лучшую практику, которая нуждается в поддержке и распространении. По результатам мониторинга желательно проведение регулярной оценки рисков недостижения целей при выбранном варианте развития на основе результатов мониторинга и оценки рисков, при этом низкая вероятность достижения целей может служить сигналом для руководства о необходимости корректировки проводимой политики. Целесообразно отработать механизм корректировки действий по реализации соответствующей программы в случае возрастания риска её невыполнения, а также обеспечить постоянное внимание к процессу контроля за ходом реализации со стороны руководства субъекта Федерации.

Приоритетным направлением становится – внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результаты, переход к распределению бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и реализуемыми ими бюджетными программами с учётом достижения конкретных результатов, повышение финансовой самостоятельности субъектов бюджетного планирования на основе укрепления их финансового менеджмента. Это станет возможным на основе инвентаризации расходных бюджетных обязательств субъектов бюджетного планирования в увязке с реестром государственных и муниципальных услуг и технологии их предоставления, а также разработки методики расчета стоимости государственных и муниципальных услуг. Кроме того, необходим переход к распределению бюджетных ресурсов между распорядителями и получателями бюджетных средств, бюджетными программами в зависимости от планируемого уровня достижения поставленных перед ними целей, в соответствии со среднесрочными приоритетами региональной социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на перспективу объёмов бюджетных ресурсов, а также создание системы результативных контрактов во взаимоотношениях субъектов бюджетного планирования, распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей.

Целесообразно внедрение стандартов государственных услуг, которые позволят упорядочить и конкретизировать обязательства органов государственного и муниципального управления перед региональным сообществом, ввести объективные процедуры контроля и оценки их деятельности, снизить дефицитность социально-значимых услуг. Стандарты должны создаваться для услуг, закреплённых в реестрах государственных услуг субъектов Федерации, согласованных с требованиями законодательства и реестрами расходных обязательств бюджетов.

Одним из направлений формирования новой системы государственного регулирования является определение необходимых и устранение избыточных функций управления, а также поддержание оптимального состава функций, направленное на устранение неэффективного государственного вмешательства в экономику. В целях упразднения полномочий и функций региональных органов управления, признанных избыточными, следует разработать и принять изменения в действующем законодательстве.

Целесообразно упразднить функции, не имеющие под собой достаточных правовых оснований и препятствующие реализации прав населения, либо возлагающие дополнительные обязанности на хозяйствующие субъекты. В результате возможно упразднение ряда государственных функций, сокращение масштаба их исполнения, передача ряда функций государственного управления рыночным структурам, передача функций регионального управления на муниципальный уровень власти. Это позволит сократить неэффективное вмешательство государства в экономику, уменьшить трансакционные издержки субъектов региональной экономики, а также сосредоточить работу органов власти субъектов Федерации на решении задач, необходимых региональному сообществу и государству.

Одновременно с упразднением избыточных функций целесообразно введение новых функций, способных эффективно решать задачи управления социально-экономическим развитием региона, а также модернизация и совершенствование администрирования необходимых функций регионального управления. Этот процесс также потребует внесения изменений в нормативно-правовую базу и проведения организационных мероприятий.

В целях предотвращения появления новых избыточных функций важно законодательно закрепить процедуру доказательства целесообразности введения мер государственного регулирования предпринимательской деятельности на региональном и муниципальном уровне. До введения новой регулирующей функции следует обосновать, что достижение цели невозможно рыночными методами или саморегулированием, а совокупные потери для субъектов региональной экономики будут значительно меньше, чем эффект. Введение процедуры доказательства целесообразности новых мер государственного регулирования позволит сократить число вновь принимаемых избыточных функций и уменьшить совокупные издержки предприятий на ведение бизнеса, повысив тем самым их конкурентоспособность.

Развитие механизмов саморегулирования процессов социально-экономического развития региона также позволит повысить эффективность регулирования видов деятельности. Такие институты саморегулирования, как страхование ответственности, участие в компенсационном фонде могут обеспечить более эффективную защиту прав потребителей, чем такие государственные методы, как лицензирование. В результате станет возможным развитие эффективных институтов саморегулирования, которым может быть передана часть функций, исполняемых сейчас государственными и муниципальными органами управления.

Важным направлением является формирование эффективной системы государственных и муниципальных закупок, что предполагает разработку нормативно-правовых и методических документов, связанных с формированием системы контроля за соблюдением законодательства о государственных и муниципальных закупках, в том числе системы сбора и аналитической обработки итоговых показателей конкурсов.

Кроме того, целесообразно создание системы оценки качества государственных и муниципальных закупок заказчиками и агентствами, формирование и развитие системы электронных закупок для государственных и муниципальных нужд, а также реализация программ повышения квалификации специалистов по управлению государственными закупками, включая создание новых и аттестацию существующих региональных центров по подготовке кадров.

Для повышения доверия местного сообщества к региональным органам управления необходимо создание системы своевременного информирования населения региона о деятельности государственных и муниципальных органов, позволяющей им влиять

на принимаемые общественно-значимые решения. Для обеспечения открытости деятельности органов управления необходимо: во-первых, принять законодательство о доступе к информации о деятельности государственных и муниципальных органов управления, закрепляющее принцип раскрытия любой информации, кроме конфиденциальной, по запросам населения либо через общедоступные информационные системы, а также законодательно урегулировать вопрос закрытия информации; во-вторых, разработать и внедрить удобные для пользователей порталы региональных и муниципальных органов управления, содержащие необходимую информацию для бизнеса и населения; в-третьих, создать действенные каналы влияния регионального сообщества на принимаемые решения через публичные обсуждения, проведение обязательных консультаций на ранних стадиях принятия решения, общественные экспертизы социально значимых решений. При этом должны быть разработаны нормативно-правовые акты, регламентирующие требования к организации публичных обсуждений, частно-государственных консультаций, а также методические материалы и рекомендации по их реализации.

Одна из приоритетных задач инноваций в управлении социально-экономическим развитием региона состоит в необходимости обеспечить непрерывность процессов прогнозирования, планирования и мониторинга в общей системе управления. Создание системы планово-прогнозных документов, отражающих особенности современных общественно-экономических отношений, является необходимым условием формирования эффективной системы управления регионом.

Эффективная система планово-прогнозных документов, обеспечивающих управление социально-экономическими процессами региона, должна включать следующие блоки:

- ◆ блок экономической диагностики регионального развития с целью определения совокупности признаков, характеризующих ход и характер регионального воспроизводственного процесса и противоречий, сопровождающих этот процесс, а также выявление экономических кластеров, способных обеспечить повышение конкурентоспособности и рост темпов социально-экономического развития региона;

- ◆ разработку концепции социально-экономического развития региона, включающую системные институциональные преобразования и ориентированную на инновационное развитие экономики;

- ◆ сценарный блок как методологическую основу прогнозирования долгосрочного регионального развития с учётом внутренних возможностей и угроз внешней среды;

- ◆ разработку стратегии социально-экономического развития региона, которая содержит приоритетные направления, цели и задачи деятельности органов власти и обеспечивает сбалансированность целей и финансово-экономических условий развития региона;

- ◆ разработку форм и методов региональной политики, управленческих механизмов, системы мониторинга, обеспечивающих практическую реализацию стратегии социально-экономического развития региона.

При разработке блока диагностики социально-экономических процессов субъекта Федерации необходимо проанализировать региональные пропорции воспроизводства, отражающие уровень соответствия между различными элементами воспроизводственных циклов. На основе исследования диспропорций в развитии отдельных элементов регионального хозяйства, связанных с отставанием в решении социальных проблем, нарастанием экологической напряжённости и неэффективным использованием региональных ресурсов, становится возможной разработка приоритетов социально-экономической стратегии на региональном уровне. Приближение к устойчивому разви-

тию экономической, социальной и природной систем на территории становится возможным, если достигается сбалансированность между параметрами инновационного развития и ёмкостью потенциала региона, между сельскохозяйственным производством, переработкой и реализацией продукции продовольственного комплекса, между платёжеспособным спросом населения и предложением на региональном рынке товаров и услуг, между масштабами развития жилищного хозяйства и коммунально-бытовой сферы и др.

Концепция социально-экономического развития региона должна разрабатываться исходя из комплексного анализа социально-демографической ситуации, производственно-инновационного потенциала, производственной и социальной инфраструктуры, финансово-кредитного потенциала и перспектив изменения внешних и внутренних факторов в соответствии со сценариями развития экономики региона.

Перспективные сценарии развития экономики региона формируются с учётом внешних факторов развития экономики Российской Федерации, направлений федеральной региональной политики, отраслевых и территориальных прогнозов. В сценариях определяются различные варианты инновационного развития экономики региона с учётом вероятностного воздействия внутренних и внешних факторов.

Долгосрочные прогнозы социально-экономического развития региона могут включать количественные и качественные характеристики развития макроэкономической ситуации, экономической структуры, инновационного развития, внешнеэкономических связей, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни населения, экологической обстановки, социальной и производственной инфраструктуры и др. Прогноз социально-экономического развития региона на долгосрочную перспективу должен разрабатываться на основе анализа сложившихся тенденций воспроизводственных процессов с целью выявления вероятных изменений в основных показателях социально-экономического развития региона, возможных диспропорций в структуре экономики и проблем пространственного развития региона.

Прогнозы социально-экономического развития региона должны отражать функции региональной администрации, содержать основу для разработки регионального бюджета, выполнять индикативную функцию и содержать информацию, представляющую интерес для бизнес-структур и потенциальных инвесторов относительно уровня социально-экономического развития региона, предпочтительной экономической политики администрации и состояния факторов, определяющих инвестиционный климат.

В системе документов, охватывающих прогнозную деятельность, важное место отводится стратегии долгосрочного социально-экономического развития региона. Стратегия – это широкомасштабный план действий, обеспечивающий развитие региона исходя из представлений людей об уровне жизни, соответствующем мировым стандартам. Реальным основанием стратегии является оценка современного состояния социального и экономического развития региона и наличие предпосылок развития в будущем с учётом требований рынка в широком понимании (внутрирегионального, межрегионального и мирового).

Стратегия социально-экономического развития региона должна определять формы и методы региональной политики, охватывающие все воспроизводственные региональные процессы и создающие условия для достижения поставленных целей развития. Основные формы региональной политики включают экономическую, социальную, экологическую, инвестиционную, внешнеэкономическую и финансовую политику. Задачи региональной политики состоят в формулировке целей, объединяющих интересы всех групп населения региона и бизнес-сообщества; ранжировке

этих целей по степени приоритетности и последовательности достижения; определении комплекса условий, обеспечивающих достижение этих целей; оценке возможностей региона в создании таких условий; формировании механизма, обеспечивающего взаимную согласованность всех направлений региональной политики и достижение поставленных целей.

Для того чтобы стратегические цели социально-экономического развития объективно отражали интересы регионального сообщества, обоснование этих целей должно опираться на взаимодействие бизнес-структур, местного сообщества и власти. Взаимодействие с бизнесом и общественными организациями позволяет выявлять экономические и социальные интересы в динамике и учитывать их при принятии решений; кроме того, это обеспечивает поддержку решений органов власти бизнес-структурами и позволяет предупреждать возможные социальные конфликты. Определить социально-экономические приоритеты развития региона можно только совместными усилиями регионального сообщества, бизнеса и администрации.

Разработка стратегических планово-прогнозных документов – это сложный процесс, но неизмеримо более сложной является их реализация, особенно учитывая неизбежные изменения, происходящие в конкурентной среде. Поэтому обязательным элементом управленческого процесса является функция мониторинга, основанная на системе индикаторов, позволяющих давать количественную оценку результативности социально-экономического развития и уровня достижения поставленных целей и задач. Система целевых индикаторов должна отвечать определенным требованиям:

- ◆ она не должна быть громоздкой, а число целевых индикаторов не должно быть безразмерным;
- ◆ система индикаторов должна адекватно отражать поставленные задачи;
- ◆ система индикаторов не должна включать случайные показатели только потому, что они имеются в статистике;
- ◆ по мере удаления перспективы число индикаторов должно сокращаться;
- ◆ в качестве интегральных индикаторов, позволяющих оценить достижение цели, предлагается использовать показатели динамики численности населения территории и динамики объёмов привлекаемых инвестиций;
- ◆ с помощью одного или нескольких частных индикаторов должна быть возможность оценить уровень достижения каждой поставленной задачи и, тем самым, оценить эффективность деятельности региональных органов исполнительной власти.

Исходя из этих требований, систему индикаторов оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти можно представить следующим образом:

- ◆ интегральные индикаторы, характеризующие экономическое развитие территории: динамика роста численности населения муниципального образования и инвестиционных вложений;
- ◆ индикаторы, характеризующие социальное развитие: средняя заработная плата, среднедушевые денежные доходы, среднедушевая обеспеченность жильём, среднедушевой розничный товарооборот, доля населения, получающего субсидии и дотации;
- ◆ индикаторы, характеризующие инфраструктурное развитие территорий: объём дорожного строительства, доля дорог с твёрдым покрытием, обеспеченность энергетическими объектами и др.;
- ◆ индикаторы, характеризующие дифференциацию пространственного социально-экономического развития (различия в основных показателях уровня жизни).

Общая оценка совокупности принятых мер по совершенствованию регионального управления и имеющихся предложений, в целом характеризующих общую концепцию экономического реформирования на региональном уровне, позволяет сделать следующие выводы:

- основные элементы социально-экономической системы регионов не одинаково подготовлены к переходу к новой модели регионального управления;
- чётко не определены полномочия органов власти иерархической системы территориального управления;
- не обоснованы экономические, социальные и финансовые нормативы, которые должны выполнять функции финансово-экономических инструментов, обеспечивающих достижение целей и задач комплексного социально-экономического развития;
- в отдельных звеньях управления экономикой региона отсутствует мировоззренческая восприимчивость и подготовленность кадров к переходу на новую модель регионального управления.

Отсюда следует, что модернизация системы управления экономикой субъекта Федерации должна носить поэтапный характер и предполагать постоянную замену неэффективных элементов хозяйственного механизма. На первом этапе необходимо обеспечить выполнение следующих задач:

- исходя из приоритетов экономического и социального развития региона, обосновать полномочия, конкретные права, обязанности и функции органов регионального управления и местного самоуправления;
- разработать систему региональных планово-прогнозных и нормативных документов, обеспечивающих высокую надёжность и качество управления;
- упорядочить организационную структуру управления в соответствии с кругом решаемых задач, повысить эффективность управления, упростив схему управления, упразднив многозвенность и нерациональные затраты;
- разработать научно обоснованные регуляторы, обеспечивающие создание экономической заинтересованности между деятельностью местных органов управления и бизнес-структурами, расположенными на территории;
- сформировать необходимую информационную базу региональной и муниципальной статистики, которая бы давала возможность исследовать региональные финансово-экономические пропорции воспроизводства и инструменты воздействия с целью их изменения в нужном направлении;
- создать необходимую инфраструктуру для перехода к современным методам управления с широким использованием новых информационных технологий.

Таким образом, в результате инноваций в системе регионального управления станет возможным принимать решения, которые реальны с точки зрения наличия соответствующих финансово-экономических возможностей региона заинтересовывать бизнес-структуры, расположенные в регионе, в решении общерегиональных задач по усилению конкурентных позиций региона, наращиванию его финансово-экономического потенциала, не прибегая к административным действиям, а создавая для бизнеса условия, обеспечивающие экономическую целесообразность и выгодность участия в решении региональных проблем, а также станет возможным концентрировать деятельность на развитии перспективных экономических кластеров, на решении межотраслевых, пограничных вопросов, которые важны для каждого отдельного производства, расположенного на территории региона, но могут быть решены лишь на основе межотраслевого взаимодействия.

Литература

1. **Аганбегян А.Г.** Необходимость рыночных реформ в стратегии социально-экономического развития России // Экономические стратегии. – 2012. – № 6–7. – С. 26–33.
2. **Инновационная экономика** / под ред. А.А. Дынкина, Н.И. Ивановой. – 2-е изд. – М. : Наука, 2004. – 352 с.
3. **Инновационный** путь развития для новой России / под ред. В.П. Горегляда. – М. : Наука, 2005. – 343 с.
4. **Инновационное** развитие России: проблемы и решения / под ред. М.А. Эскиндарова, С.Н. Сильвестрова. – М. : Анкил, 2013. – 1216 с.
5. **Инновационное** развитие Сибири: теория, методы, эксперименты / отв. ред. В.И. Сулов, Н.И. Кравченко. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2011. – 314 с.
6. **Кулешов В.В.** Инновации и технологическая модернизация // Формирование благоприятной среды для проживания в Сибири / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2010. – С. 112–130.
7. **Маршалова А.С., Новоселов А.С.** Муниципальные образования и инновационное развитие экономики // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 1. – С. 225–234.
8. **Прогнозирование** перспектив технологической модернизации экономики России / отв. ред. А.Г. Гранберг, В.В. Ивантер. – М., 2010. – 814 с.
9. **Райзберг Б.А.** Новые подходы к государственному управлению инновационными процессами в российской экономике // Известия Московского государственного технического университета МАМИ. – 2012. – Т. 1. – № 1. – С. 329–334.
10. **Сульдина Г.А.** Концептуальные подходы к инновационной деятельности в системе административно-государственного управления // Право и управление. XXI век. – 2012. – № 2. – С. 74–76.