

инвентаризация, систематизация и адаптация технологий поддержки принятия решений органами государственной власти;

разработка нормативного обеспечения работы с экспертным сообществом, с учётом решения задач квалификации, мотивации и ответственности экспертов;

разработка нормативного обеспечения информационного взаимодействия между ситуационными центрами, а также информационного обеспечения ситуационных центров Президента, Правительства, Федерального Собрания Российской Федерации и других надведомственных органов;

подготовка предложений по созданию системы обязательной переаттестации должностных лиц органов государственного управления на предмет готовности к использованию современных информационных технологий; в этой связи необходима разработка специального курса и специального пособия, составленных на языке управленца, объясняющих практическую полезность и реализуемость современных научных методов анализа ситуаций и синтеза решений, демонстрирующих их логическое изящество;

– подготовка предложений для законодательной инициативы Правительства России по внесению изменений в бюджетную систему Российской Федерации, предусматривающей финансирование информационно-аналитической деятельности и развитие ситуационных центров.

Очевидно, что акцент в проекте должен быть сделан на интеллектуальную, информационную и правовую составляющие, поскольку с техническим оснащением современные СЦ особых трудностей не испытывают.

С точки зрения системного подхода наиболее продуктивным способом встраивания СЦ в систему подготовки государственных управленческих решений является продвижение проекта Системы СЦ во взаимосвязи с развитием методологии стратегического управления.

Необходимо предпринять попытки нормативного закрепления использования экспертных процедур, моделирующих комплексов и СЦ в целом при подготовке стратегических управленческих решений.

Задачи стратегического управления предполагают в части постановки декомпозицию по иерархии сверху-вниз и сборку решений снизу-вверх. В этом случае, если нормативно закрепить обязательное научное или аналитическое обоснование решений (предложений) на нижележащих уровнях (регион, ведомство), то это послужит решающим мотивом использования СЦ на этих уровнях.

При успешном нормативном закреплении перечня задач стратегического управления ответственные за их решение будут вынуждены воспользоваться инструментальным и организационным ресурсом СЦ.

Для предотвращения пробуксовки реализации проекта, видимо, целесообразно создать координирующий орган, наделённый достаточными полномочиями и ответственный непосредственно перед Президентом или Правительством России.

Россия имеет опыт успешного выполнения масштабных проектов при проявлении политической воли руководства и мобилизации необходимых ресурсов. Задача создания системы распределённых ситуационных центров – решаема. При этом по предварительным оценкам, для этого не потребуется заметное напряжение бюджета, а окупаемость вложений будет быстрая.

Список литературы

1. Ильин Н.И., Демидов Н.Н., Новикова Е.В. Ситуационные центры. Опыт, состояние, тенденции развития. – М.: МедиаПресс, 2011. – 336 с.
2. Развитие систем специального информационного обеспечения государственного управления / Н.И. Ильин, Н.Н. Демидов, П.Н. Попович; Федеральная служба охраны Российской Федерации. – М.: МедиаПресс, 2009. – 229 с.
3. Концепция организации работы ситуационных центров в системе органов государственного управления / Доклад ФГУ «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации». 2011 г. – 160 с. (<http://www.ac.gov.ru/files/sitcenter-doklad.pdf>)
4. Райков А.Н. Конвергентное управление и поддержка решений. – М.: Издательство ИКАР, 2009. – 245 с.

Царьков А.С.

к.т.н., профессор НИУ ВШЭ, Н.Новгород

Аристова А.А.

студент НИУ ВШЭ, Н.Новгород

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И РЕГИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ НЕСТАБИЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ НА ПРИМЕРЕ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ¹

В условиях нестабильной экономики значение механизмов стратегического планирования как для страны в целом, так и для отдельных регионов невозможно переоценить. Только стратегическое планирование, учитывающее конкурентные преимущества различных территориальных образований, и формирующее долгосрочные целевые установки в виде соответствующих стратегий, позволяет обеспечивать те темпы регионального развития, которые необходимо

¹ Работа выполнялась в рамках исследовательского проекта Научного фонда НИУ ВШЭ № 11-04-0022 «Сравнительный анализ взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества в процессе становления и развития публичной сферы регионов: институты, процессы и инновационные модели».

димы для успешной конкуренции в глобальном пространстве ВТО. Подобные целевые установки были приняты в Нижегородской области в рамках стратегии развития до 2020 года¹ в апреле 2006 года.

В целом, систему стратегического планирования, принятую в регионе с учетом процедур стратегирования, осуществляемых на федеральном уровне, можно представить следующим образом, рис. 1². Разработанная по данной схеме и одобренная в федеральных органах власти стратегия развития региона, предполагает в качестве **главной цели достижение высокого уровня благосостояния населения и стандартов качества жизни**, при которых к 2020 году: валовой продукт на душу населения увеличится в 7 раз; среднемесячная заработная плата – почти в 10 раз; среднедушевой доход – в 8 раз. Занятость населения в секторе высоких технологий должна возрасти в 2,5 раза. При этом достижение намеченной цели должно обеспечиваться за счет:

1. динамично растущей и сбалансированной экономики;
2. благоприятных условий для жизни, профессиональной и творческой самореализации жителей области;
3. эффективных механизмов исполнительной власти.

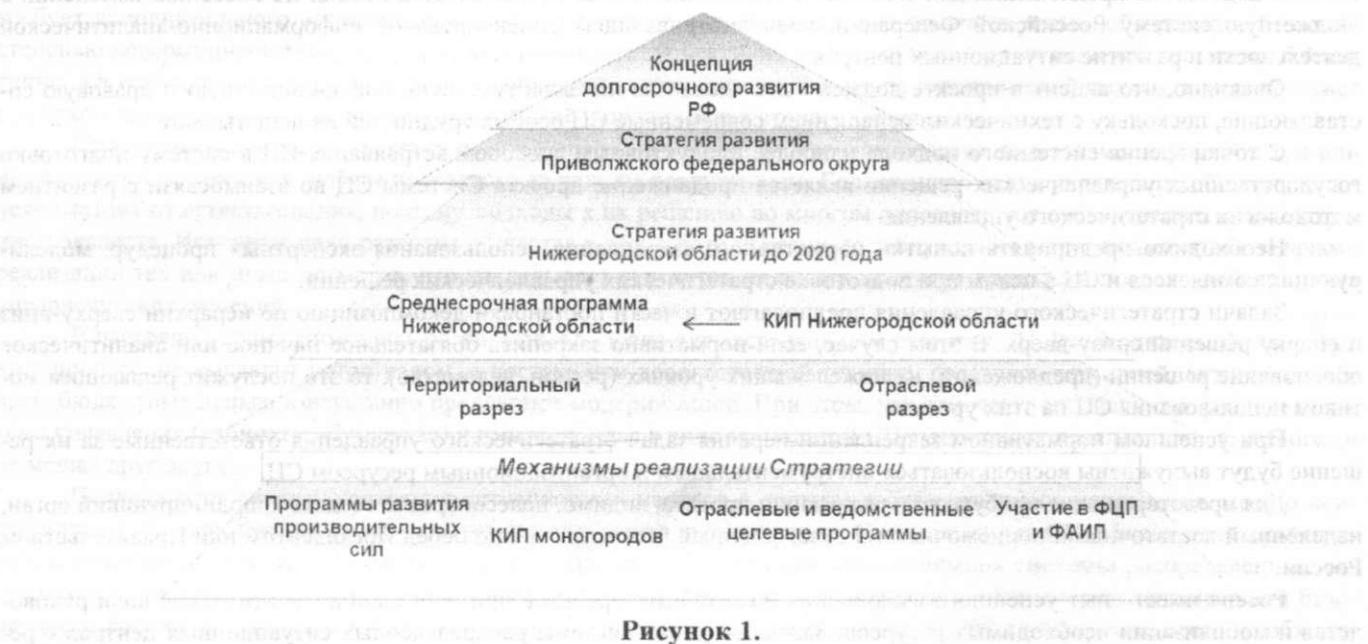


Рисунок 1.
Система стратегического планирования Нижегородской области

В соответствии с принятой стратегией региональная экономическая политика направлена на оптимизацию структуры экономики путем увеличения доли продукции с высокой добавленной стоимостью, а также путем повышения производительности труда за счет модернизации перспективных производств. При этом ставка сделана на развитие новых источников экономического роста – *инноваций, науки и образования*.

Обобщенной оценкой эффективности функционирования механизмов управления может служить степень достижения стратегической цели, а также уровень развития социально-экономических процессов по отдельным показателям, входящим в описание заявленной цели.

Шесть лет, прошедшие с начала реализации Стратегии Нижегородской области, характеризовались экономической нестабильностью и совпали с периодами экономического подъема (докризисная фаза), глобального мирового кризиса (фаза кризиса), восстановительного роста (посткризисная фаза). Ниже на рис. 2³ представлена динамика основных показателей экономического развития региона на разных фазах.

Докризисная фаза развития. К числу важнейших механизмов, обеспечивающих реализацию стратегии, здесь в первую очередь следует отнести механизмы определения целей; установки отраслевых и территориальных приоритетов; внедрения бюджетирования, ориентированного на результат; формирования и реализации планов, целевых программ; мониторинга результатов деятельности субъектов бюджетного планирования. Их функционирование и взаимодействие было подробно прописано в соответствующем Распоряжении Правительства Нижегородской области⁴. Там, определялись ответственные лица по «направлениям главного удара», ставились задачи по формированию рабочих групп, разработке областных целевых программ (ОЦП), обеспечению координации работ по развитию производи-

¹ Постановление Правительства Нижегородской области от 17 апреля 2006 г. № 127. – <http://minec.government-nnov.ru/?id=1679>

² Гусева Н.Ю. Стратегические приоритеты и принимаемые меры по стабилизации экономики Нижегородской области в условиях мирового кризиса // Современные проблемы в области экономики, менеджмента, бизнес-информатики и социально-гуманитарных наук / НФ ГУ-ВШЭ. – Н.Новгород, 2009.

³ Информация о ходе реализации Стратегии развития Нижегородской области до 2020 года за 2006–2011 годы. Отчет Правительства области. – <http://minec.government-nnov.ru/?id=1679>

⁴ Распоряжение Правительства Нижегородской области от 09.01.2007 N 1-Р (ред. от 30.11.2007) «О механизмах реализации Стратегии развития Нижегородской области до 2020 года». – <http://minec.government-nnov.ru/?id=1679>

тельных сил отдельных территориальных образований, по формированию индикаторов для оценки хода реализации Стратегии.

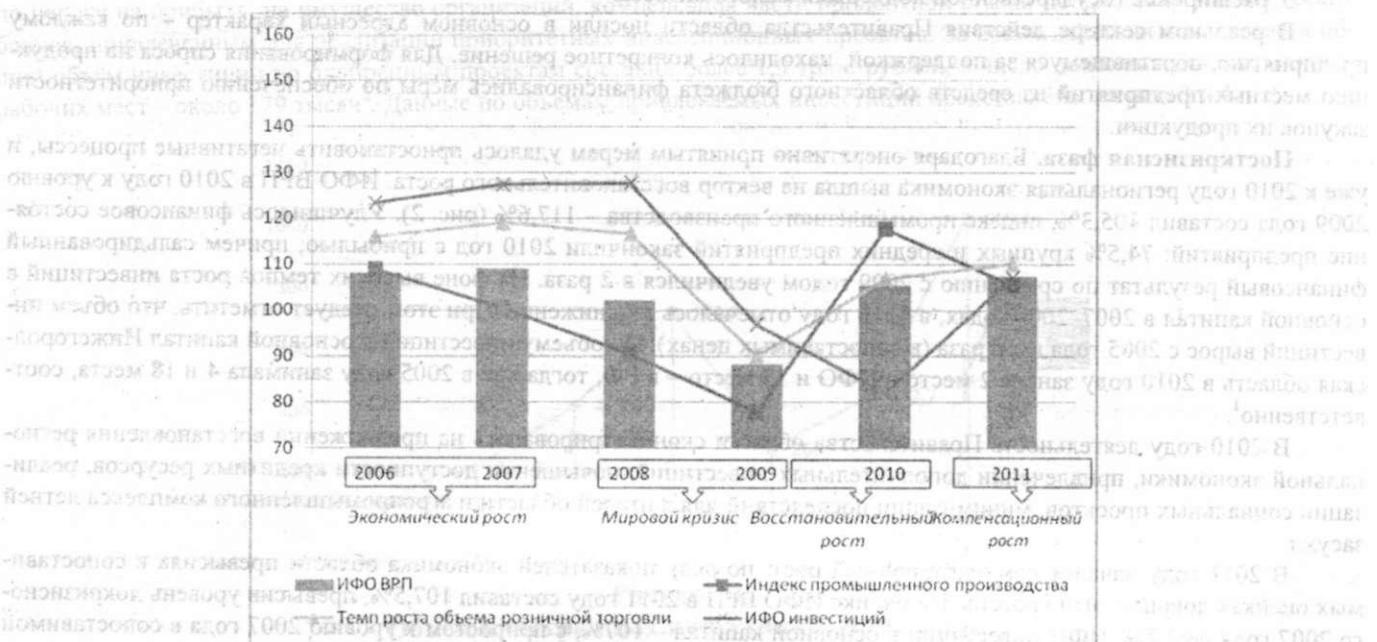


Рисунок 2.

Динамика основных показателей экономического развития Нижегородской области в 2006–2011 годах

Одновременно для повышения эффективности использования потенциала каждого муниципального района (городского округа) в регионе с 2007 года начали реализовываться программы развития производительных сил. Эти программы, по сути, являются территориальным механизмом реализации Стратегии, объединяющим ресурсы власти, местного самоуправления и бизнеса для достижения заявленных целей. За время действия данных программ в целом по области реализовано более тысячи мероприятий, что позволило создать около 25 тысяч новых рабочих мест, и снизить уровень безработицы в условиях кризиса в 2008–2009 гг.

В это же время для создания благоприятного инвестиционного климата был создан инвестиционный совет при Губернаторе области, который за короткий срок обеспечил переход к работе с инвесторами в режиме «одного окна».

Одновременно происходила разработка новых и усовершенствование существующих ОЦП, увеличилось их финансирование. В целом можно констатировать, что приоритетами в деятельности Правительства тогда являлись привлечение инвестиций (объем инвестиций в основной капитал в 2006–2008 годах увеличивался в среднем на 26% ежегодно) и широкомасштабная модернизация социальной сферы с реализацией социальных проектов¹.

Созданные механизмы обеспечили рост социально-экономических показателей и позволили встретить кризис «во всеоружии».

Фаза кризиса. Глобальная нестабильность в мировой экономике внесла серьезные корректиры в развитие региона. Начиная со второй половины 2008 года, темпы роста экономики замедлились: ИФО ВРП по итогам 2008 года составил 102,2% к предыдущему году, а в 2009 году сократился до 88,2%, см. рис.2.

В этот период внимание регионального правительства сосредоточилось на выполнении первоочередных социальных обязательств и поддержке основных секторов экономики. Был незамедлительно создан и начал реализацию антикризисных мероприятий Координационный совет. Были сформированы рабочие группы: по взаимодействию с системообразующими предприятиями, по контролю за своевременной выплатой заработной платы.

Кроме того, была создана специальная комиссия, ведущая мониторинг численности работников предприятий, организована переподготовка и повышение квалификации безработных граждан. Оказывалась помощь безработным гражданам в организации собственного бизнеса. Министерством экономического развития РФ на содействие развитию малого предпринимательства в области были предоставлены субсидии в размере 230 млн. руб. Разработана и принят ОЦП «О дополнительных мерах, направленных на снижение напряженности на рынке труда Нижегородской области в 2009 году».

В декабре 2008 года был принят План по стабилизации ситуации в экономике и финансовом секторе. В его основу легли установки на:

1. нормализацию платежно-расчетной системы и восстановлению объемов кредитования предприятий реального сектора и населения;
2. формирование платежеспособного спроса на продукцию нижегородских предприятий;
3. поддержку отдельных секторов экономики, прежде всего промышленности и сельского хозяйства;

¹ Отчет Правительства НО «Информация о ходе реализации Стратегии развития Нижегородской области до 2020 года за 2006-2011 годы». – <http://minec.government-nnov.ru/?id=1679>

5. расширение государственной поддержки малого бизнеса.

В реальном секторе действия Правительства области носили в основном адресный характер – по каждому предприятию, обратившемуся за поддержкой, находилось конкретное решение. Для формирования спроса на продукцию местных предприятий из средств областного бюджета финансировались меры по обеспечению приоритетности закупок их продукции.

Посткризисная фаза. Благодаря оперативно принятым мерам удалось приостановить негативные процессы, и уже к 2010 году региональная экономика вышла на вектор восстановительного роста. ИФО ВРП в 2010 году к уровню 2009 года составил 105,3%, индекс промышленного производства – 117,6% (рис. 2). Улучшилось финансовое состояние предприятий: 74,5% крупных и средних предприятий закончили 2010 год с прибылью, причем сальнированный финансовый результат по сравнению с 2009 годом увеличился в 2 раза. На фоне высоких темпов роста инвестиций в основной капитал в 2007–2009 годах, в 2010 году отмечалось их снижение. При этом следует отметить, что объем инвестиций вырос с 2005 года в 1,6 раза (в сопоставимых ценах). По объему инвестиций в основной капитал Нижегородская область в 2010 году заняла 2 место в ПФО и 13 место – в РФ, тогда как в 2005 году занимала 4 и 18 места, соответственно¹.

В 2010 году деятельность Правительства области сконцентрировалась на продолжении восстановления региональной экономики, привлечении дополнительных инвестиций, повышении доступности кредитных ресурсов, реализации социальных проектов, минимизации последствий для жителей области и агропромышленного комплекса летней засухи.

В 2011 году начался компенсационный рост: по ряду показателей экономика области превысила в сопоставимых оценках докризисный уровень. По оценке ИФО ВРП в 2011 году составил 107,5%, превысив уровень докризисного 2007 года на 2,2%, ИФО инвестиций в основной капитал – 107%, с приростом к уровню 2007 года в сопоставимой оценке на 10,4%. Благодаря росту доходов бюджета общее финансирование областных целевых программ было увеличено на 30%. При этом, финансирование по социальным областным программам увеличилось в 2 раза, в то время как объем средств направленных на реализацию программ развития реального сектора (промышленности и агропромышленного комплекса) вырос более умеренно: на 30–50%. Несмотря на достигнутую стабилизацию, все меры господдержки предприятий были сохранены.

Для обеспечения координации посткризисных действий органов власти и местного самоуправления был задействован План Правительства Нижегородской области по переходу к устойчивому развитию и повышению конкурентоспособности региональной экономики на 2010–2012 годы. Всего План насчитывает 173 мероприятия², позволивших улучшить ситуацию на рынке труда; расширить кредитование предприятий (общий объем кредитования предприятий увеличился почти на четверть); увеличить численность занятых в малом бизнесе (почти на 5%). Поддержка внутреннего спроса в автомобилестроении привела к росту индекса физического объема в данной отрасли на 55%. Кроме того, в 2010 году реализовывались меры, направленные на технологическое перевооружение предприятий, активизацию инновационной и инвестиционной деятельности, стимулирование роста энергоэффективности производств, снятие инфраструктурных ограничений, повышение качества регионального управления.

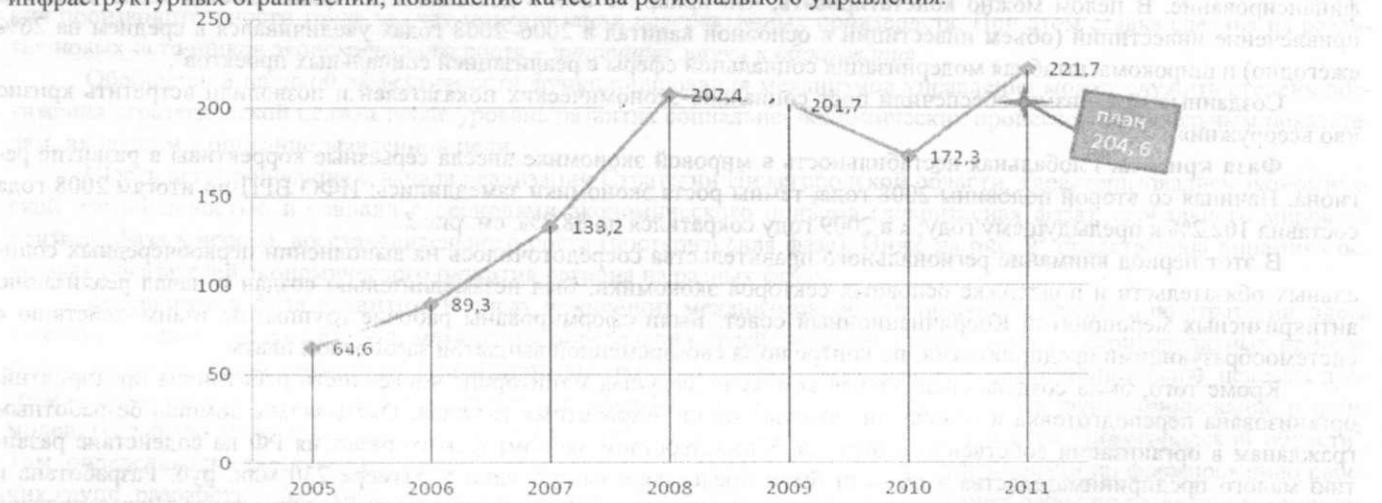


Рисунок 3.

Объем инвестиций, млрд. руб.

Динамика инвестиционных процессов. Важной составной частью экономической политики регионального правительства являются механизмы стимулирования и поддержки инвестиционной деятельности. Созданная в регионе

¹ Отчет Правительства «Информация о ходе реализации Стратегии развития Нижегородской области до 2020 года за 2006–2011 годы». – <http://minec.government-nnov.ru/?id=1679>

² Распоряжение Правительства Нижегородской области от 4 февраля 2010 г. № 129-р. – <http://minec.government-nnov.ru/?id=1641>

законодательная база в сфере инвестиций является одной из наиболее прогрессивных на территории России¹. Предприятиям, реализующим приоритетные инвестиционные проекты, предоставляются налоговые преференции – льготы по налогу на прибыль, на имущество организаций, компенсация части процентной ставки по кредитам коммерческих банков, привлеченным для реализации приоритетных инвестиционных проектов. За время действия инвестсовета общий объем инвестиций по одобренным проектам составил более 1,5 трлн. рублей, а число дополнительно созданных рабочих мест – около 179 тысяч². Данные по объемам привлекаемых инвестиций представлены на рис. 3 и 4.

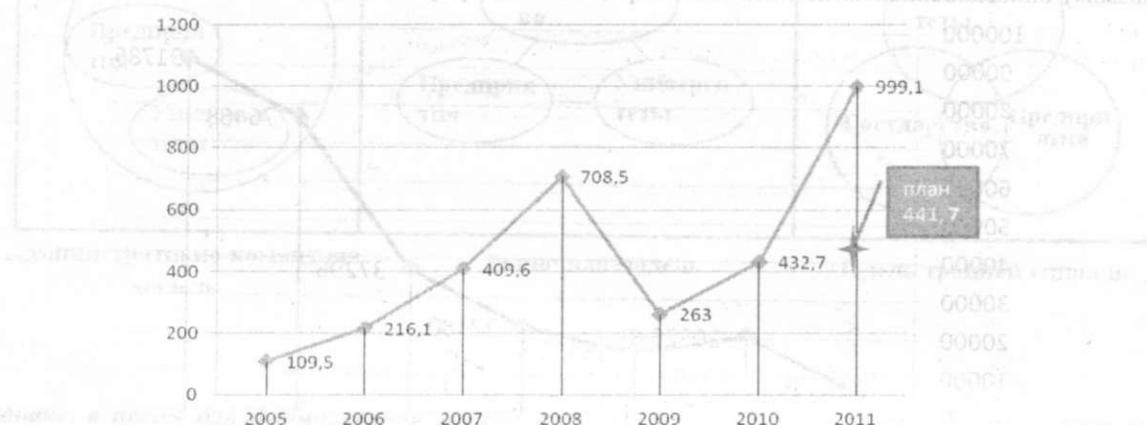


Рисунок 4.

Объем иностранных инвестиций, млн. долл.

Как видно из графиков, приведенных на рис. 3 и 4, после принятия Стратегии и реализованных в ее рамках мер, наблюдался активный приток инвестиций, который продолжался до 2008 года. Затем произошло падение объема инвестиций (у иностранных инвестиций наблюдался более ранний и резкий спад, вызванный тем, что кризис в США и Европе возник раньше и был более ярко выражен). Тем не менее, в 2010 году рост объемов инвестиций продолжился. В 2011 году удалось выйти на докризисный уровень и даже превысить его.

Иновационная активность и региональная инновационная система (РИС)

Благодаря привлечению значительных объемов инвестиций и наличию серьезного инновационного потенциала, в регионе появилась реальная возможность для развития инфраструктуры инновационной деятельности и формирования механизмов поддержки предприятий, внедряющих инновации. Так, при участии Правительства области созданы «Нижегородский инновационный бизнес-инкубатор»; Региональный венчурный фонд, продолжается реализация двух крупных инфраструктурных проектов по поддержке инноваций: Саровский Технопарк и «IT-парк Анкудиновка».

В 2010 году при губернаторе области был создан Совет по науке и инновационной деятельности, задачей которого является выявление проблем и разработка предложений по формированию инновационной политики региона. Объем инвестиций, привлеченных для реализации приоритетных инновационных проектов в 2006–2011 годах, превысил 7 млрд. рублей. Господдержка за счет областного бюджета составила около 235 млн. руб. (в т.ч. компенсация части процентной ставки – 84,2 млн. руб., налоговые льготы – более 150 млн. руб.).

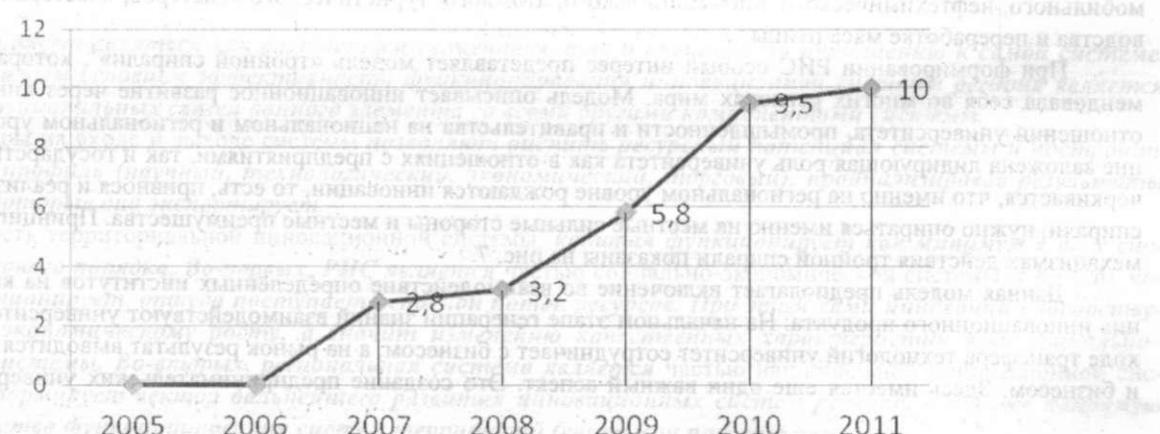


Рисунок 5.

Доля инновационной продукции в общем объеме промышленной продукции, %

¹ Отчет Правительства НО «Информация о ходе реализации Стратегии развития Нижегородской области до 2020 года за 2006–2011 годы». – <http://minec.government-nnov.ru/?id=1679>

² Там же.

Для стимулирования фундаментальных и прикладных разработок Правительство области широко использовало систему поощрения: ежегодно присуждалось порядка 20 грантов в сфере науки и техники, в 2011 году было выдано уже 50 грантов.

Все это позволило сформировать основные элементы РИС, позволившие осуществить качественное обновление экономики. В результате в 2,5 раза увеличилась производительность труда – один из ключевых показателей успешной реализации Стратегии¹.

Динамику инновационной активности можно проследить по графикам, представленным на рис. 5, 6.

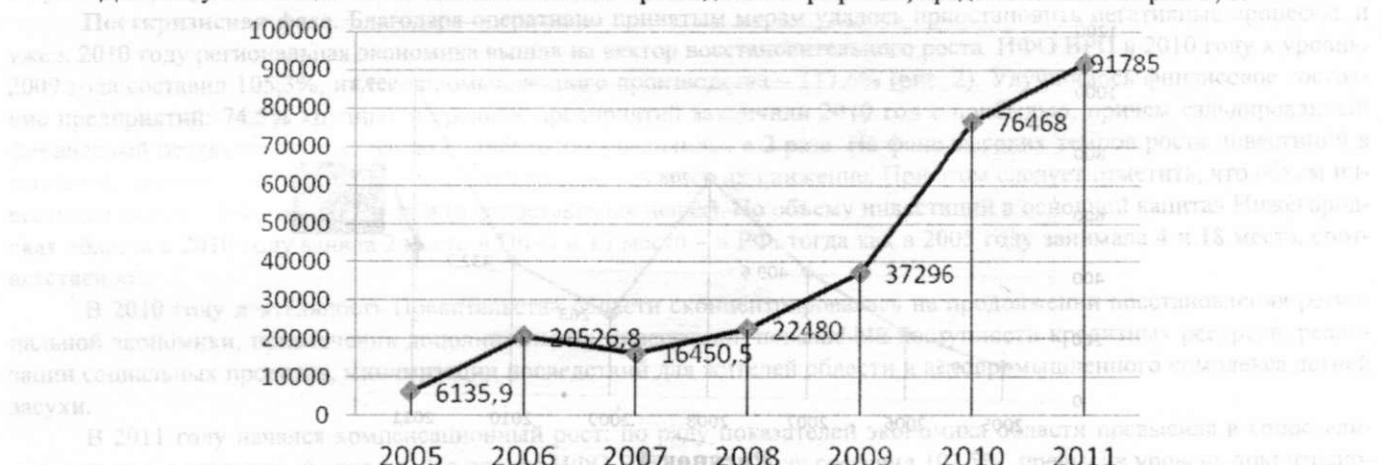


Рисунок 6.

Объем отгруженной инновационной продукции организациями области, млн. руб.

Из графиков на рис. 5 и 6 наглядно видно, что данные показатели продолжали расти даже в фазе кризиса. Одной из причин такого роста служит эффект аккумуляции, при котором разработки могли вестись в докризисный период, а результаты отразились в продукции лишь спустя несколько лет. Очевидно, что такая стратегия и такие механизмы управления достаточно эффективны в кризисной ситуации, поскольку создают серьезный задел на будущее и помогают быстрее достичь экономического роста в посткризисный период. Об их эффективности свидетельствуют оценки независимого агентства «Эксперт РА»: область заняла в 2010 году 4 место в РФ по инновационному потенциалу, а по рейтингу инновационной активности регионов, составленному Национальной ассоциацией инноваций и развития информационных технологий – 3 место².

Тем не менее, чтобы повысить конкурентоспособность региона среди других российских регионов, а также в глобальном экономическом пространстве, правительству области следует предпринять активные шаги по дальнейшему формированию РИС. К особенностям, которые являются критическими для её формирования, следует отнести: научный потенциал, политику местной власти в сфере инноваций, наличие промышленных предприятий, а также необходимую инновационную инфраструктуру. У Нижегородской области есть все необходимые предпосылки для формирования эффективной РИС. Образовательная и инновационная инфраструктура, а также условия для ведения бизнеса относятся к признанным преимуществам области³. Начиная с 2011 года, Правительством области проводится активная работа с якорными компаниями по развитию кластеров. На территории области планируется создание автомобильного, нефтехимического, биомедицинского, атомного, туристического кластеров, кластера по развитию производства и переработке мяса птицы.

При формировании РИС особый интерес представляет модель «тройной спирали»⁴, которая успешно зарекомендовала себя во многих регионах мира. Модель описывает инновационное развитие через динамику кластерных отношений университета, промышленности и правительства на национальном и региональном уровнях. В её основание заложена лидирующая роль университета как в отношениях с предприятиями, так и государством. При этом подчеркивается, что именно на региональном уровне рождаются инновации, то есть, привнося и реализуя модель тройной спирали, нужно опираться именно на местные сильные стороны и местные преимущества. Принципиальные отличия в механизмах действия тройной спирали показаны на рис. 7.

Данная модель предполагает включение во взаимодействие определённых институтов на каждом этапе создания инновационного продукта. На начальном этапе генерации знаний взаимодействуют университет и власть, затем в ходе трансфера технологий университет сотрудничает с бизнесом, а на рынке результат выводится совместно властью и бизнесом. Здесь имеется еще один важный аспект. Это создание предпринимательских университетов с высоким

¹ Отчет Правительства НО «Информация о ходе реализации Стратегии развития Нижегородской области до 2020 года за 2006-2011 годы». – <http://minec.government-nnov.ru/?id=1679>.

² Нижегородская область занимает 3-е место в РФ по инновационной активности // Электронное издание «Новая газета в Нижнем Новгороде», 2011.

³ Постановление Правительства Нижегородской области от 17 апреля 2006 г. N 127. – <http://minec.government-nnov.ru/?id=1679>.

⁴ Ицковиц Г. Тройная спираль. Университеты – предприятия – государство. Инновации в действии / Г. Ицковиц; пер. с англ. под ред. А.Ф. Уварова. – Томск, 2010.

уровнем исследовательского бюджета. Такими университетами в регионе могли бы стать: Институт прикладной физики РАН, НГТУ им. Р.Е. Алексеева, НижГМА, НИУ-ВШЭ и ННГУ им. Н. И. Лобачевского.



Однако, в целом для формирования модели РИС, представляется целесообразным комбинирование нескольких типов моделей (рис. 8): модели «тройной спирали», модели «черного ящика», с ресурсными потоками на входе и выходе, структурной модели, отражающей набор и взаимосвязь институтов внутри системы¹, а также применение принципа структурной композиции, предложенного Монастырным Е.А.². Основными отличительными свойствами такой модели являются:

а) трехуровневая группировка элементов по уровням основной деятельности, обеспечивающей деятельность и управления инновациями.

На первом уровне выделяется основная деятельность, т.е. тот вид деятельности, который обеспечивает основной объем инновационной научноемкой продукции в ВРП. Так в регионе с инновационно ориентированной промышленностью на уровне основной деятельности можно выделить малый, средний и крупный бизнес. Ситуация изменится, если заметную долю в ВРП составляет научно-образовательный комплекс (так, например, в Томской области удельный вес комплекса в структуре ВРП – 7%). При этом на уровень основной деятельности помимо промышленности, выйдет образование – как один из видов инновационной сферы и прикладная наука. Выделяя уровень основной деятельности можно увидеть специфику той или иной региональной инновационной системы, что, на наш взгляд, является значительным преимуществом данной модели.

На втором уровне рассматривается деятельность обеспечивающая, функционирование инновационного процесса в регионе. Здесь можно выделить образование – как источник квалифицированных кадров для РИС и сферу фундаментальной науки, служащей генератором идей для инновационной деятельности. И, наконец, элементы инновационной инфраструктуры, поскольку они способствуют продвижению на рынок результатов научной деятельности институтов.

Третий уровень – это уровень регионального управления, на котором координируется и стимулируется региональная инновационная активность, а также формируется стратегическая инновационная политика территории.

б) рынок может являться как внутренним сегментом, так и внешним по отношению к самой системе. Причем необходимым условием эффективности функционирования инновационной системы региона является наличие институциональных связей данного элемента со всеми другими компонентами системы.

в) параметры на входе и выходе системы позволяют оценить ресурсный потенциал системы и построить её развернутый профиль (научный, технологический, экономический, торговый), проанализировав результаты деятельности, которые она экспортитурует.

г) открытость территориальной инновационной системы, которая функционирует как минимум в двух системах более высокого порядка. Во-первых, РИС является частью социально-экономической системы, в рамках которой она функционирует, откуда поступает основной поток ресурсов. При этом сами инновации способствуют активному экономическому росту, а значит изменению качественных характеристик всей социально-экономической системы. Во-вторых, региональная система является частью национальной инновационной системы, которая формирует вектор дальнейшего развития инновационных систем региона, а также напрямую зависит от качества функционирования систем территорий (учитывая принцип синергии).

д) внешние факторы, которые оказывают непосредственное влияние на развитие и функционирование РИС, включая взаимоотношения власти, бизнеса, научного сообщества.

¹ Чистякова Н.О. Региональная инновационная система: модель, структура, специфика // Инновации. – СПб., 2007. – № 4

² Монастырный Е.А. Методологическое обеспечение процессов формирования региональной инновационной системы // Инновации. – СПб., 2006. – № 8.

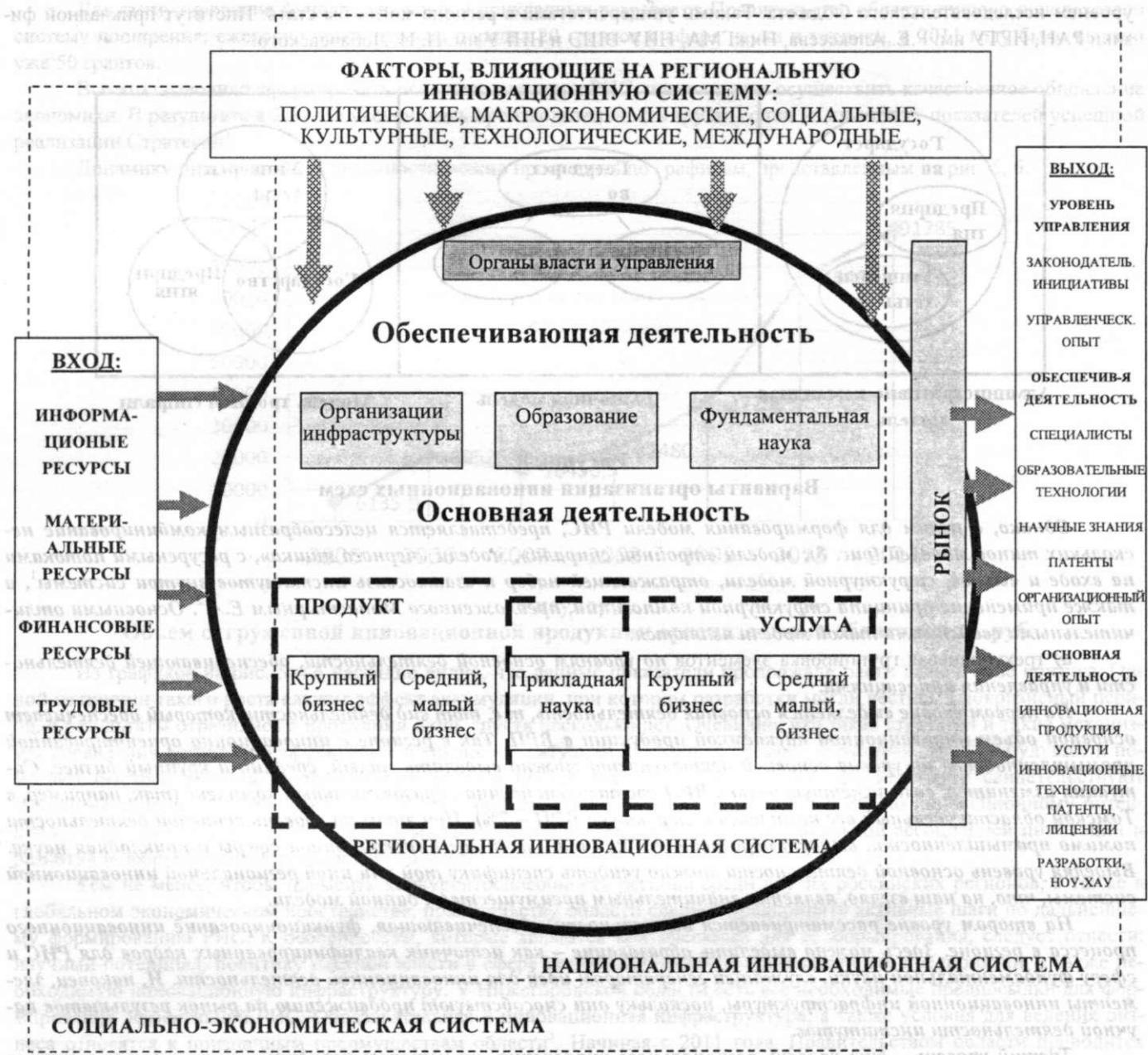


Рисунок 8.
Модель региональной инновационной системы

Данная модель может служить эффективным инструментом для анализа региональной инновационной системы, поскольку позволяет оценить происхождение и структуру ресурсных потоков, прогнозировать риски в зависимости от влияния тех или иных внешних факторов, выявлять особенности каждой территории с помощью построения профилей инновационного развития региона.

Хочется верить, что создание в регионах условий для инновационного развития станет императивом. Для этого есть определенные основания. Так в итоговой версии доклада Стратегии 2020, говорится о том, что в региональных стратегиях будут вводиться обязательные разделы по инновациям. Кроме этого предлагается экспертиза проектов нормативных правовых актов на предмет оценки их влияния на инновационное развитие и введение должности заместителя руководителя по инновациям¹. Важно также, что будет проводиться финансовая поддержка инновационно активных регионов.

Оценка эффективности функционирования механизмов стратегического планирования и перспективы достижения стратегических установок. В настоящее время с учетом достигнутой динамики развития региональным правительством принято решение о сохранении стратегических установок и механизмов управления без дополнительной коррекции. Действительно приведенные данные свидетельствуют, что при благоприятной конъюнктуре показатели, заложенные в Стратегии, могут быть достигнуты, поскольку механизмы её реализации показали свою дееспособность. Однако для выяснения реалистичности принятого решения следует обратиться к индикаторам, характеризующим степень достижения стратегических установок.

¹ Официальный сайт Стратегии 2020 . Итоговый доклад. – <http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/1214585998/1itog.pdf>

В соответствии с Распоряжением Правительства Нижегородской области № 298-р к таким индикаторам относят: объем валового регионального продукта (ВРП) на душу населения, среднедушевые денежные доходы населения, реальные денежные доходы населения, покупательную способность среднедушевых денежных доходов, доля населения, имеющего среднедушевые доходы ниже величины прожиточного минимума, средняя ожидаемая продолжительность жизни, суммарный коэффициент рождаемости, среднемесячная заработка по полному кругу организаций. Рассмотрим некоторые из них, см. рис. 9, 10.

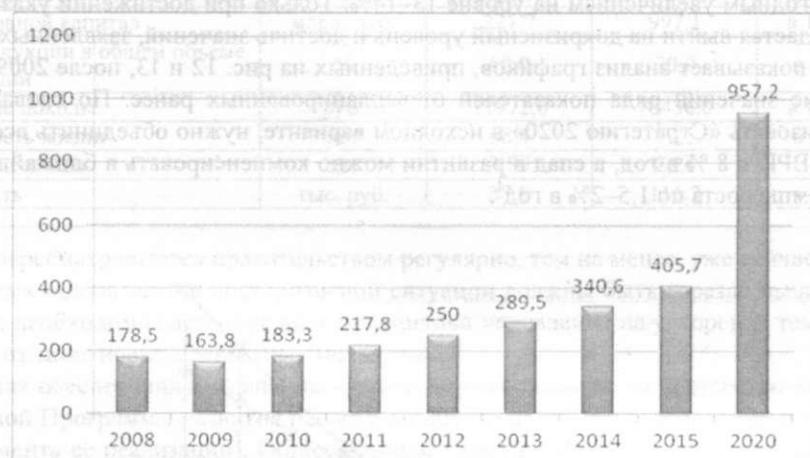


Рисунок 9.

Объем ВРП на душу населения, тыс. руб. в основных ценах соответствующих лет



Рисунок 10.

Среднедушевые денежные доходы населения, руб.

Для сбалансированного развития региональной экономики темпы прироста ВРП должны коррелировать с темпами прироста инвестиций, которые в свою очередь обеспечивают его рост. Степень корреляции характеризуют такие показатели как ИФО ВРП и ИФО инвестиций в основной капитал. Взаимосвязь данных показателей в Нижегородской области можно оценить исходя из графиков, представленных на рис. 11.

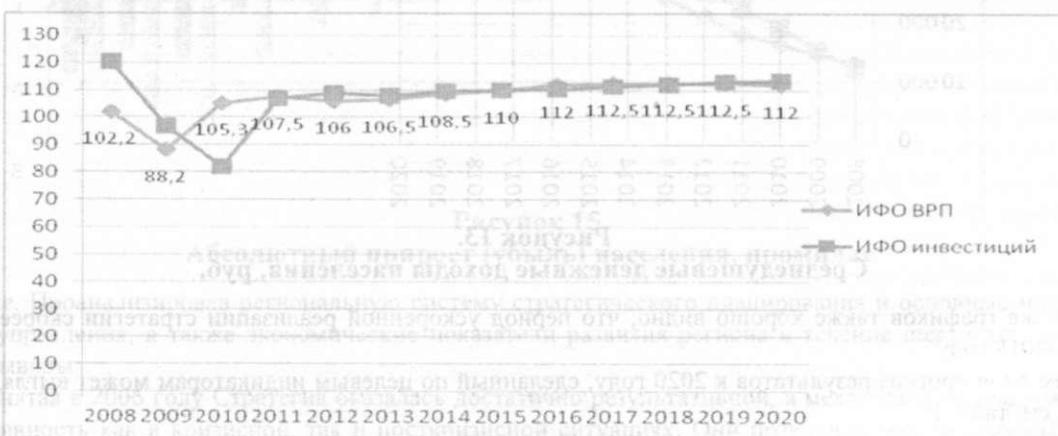


Рисунок 11.

Динамика показателей роста ВРП и инвестиций в основной капитал в 2008–2020 годах, % к предыдущему году в сопоставимых ценах

Следует отметить, что до кризиса ежегодный рост ВРП прогнозировался на уровне 7%, а инвестиций – 8–10%. У индекса промышленного производства ежегодный рост предполагался, как и у ВРП в 7%. Однако после корректировок показателей в 2010 году и формирования на их основе нового прогноза, экономический рост с 2012 года должен будет составлять 6,5%, а с 2016 – 12,5% (что представляется весьма амбициозной задачей). Примерно, такие же темпы роста должны наблюдаться у инвестиций – с 8,5 до 13,5%. При этом доля инвестиций в основной капитал в ВРП должна увеличиться с 28,5% в 2011 году до 32,4% в 2020 году. Так же можно рассматривать темпы роста промышленного производства с ежегодным увеличением на уровне 13–14%. Только при достижении указанных темпов роста региональной экономике удастся выйти на докризисный уровень и достичь значений, заявленных в стратегии.

Вместе с тем, как показывает анализ графиков, приведенных на рис. 12 и 13, после 2009 года в регионе наблюдалось резкое отставание значений ряда показателей от запланированных ранее. По словам губернатора области В. Шанцева, чтобы реализовать «Стратегию 2020» в исходном варианте, нужно объединить все ресурсы и к 2015 году выйти на уровень роста ВРП в 8 % в год, а спад в развитии можно компенсировать в ближайшие годы. Для этого необходимо наращивать темпы роста по 1,5–2% в год¹.

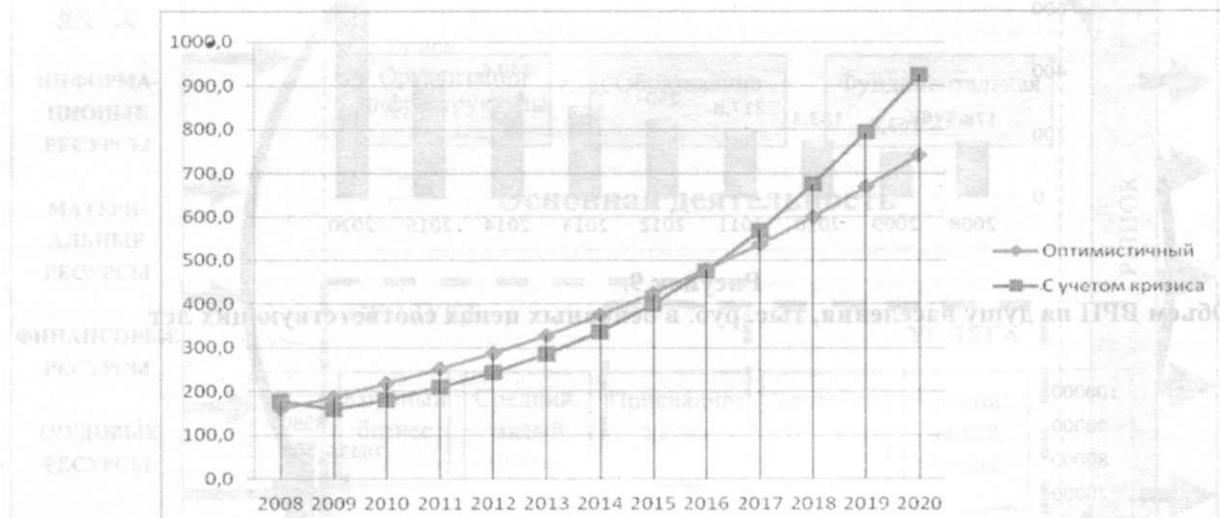


Рисунок 12.
Объем ВРП на душу населения, тыс. руб. в основных ценах соответствующих лет

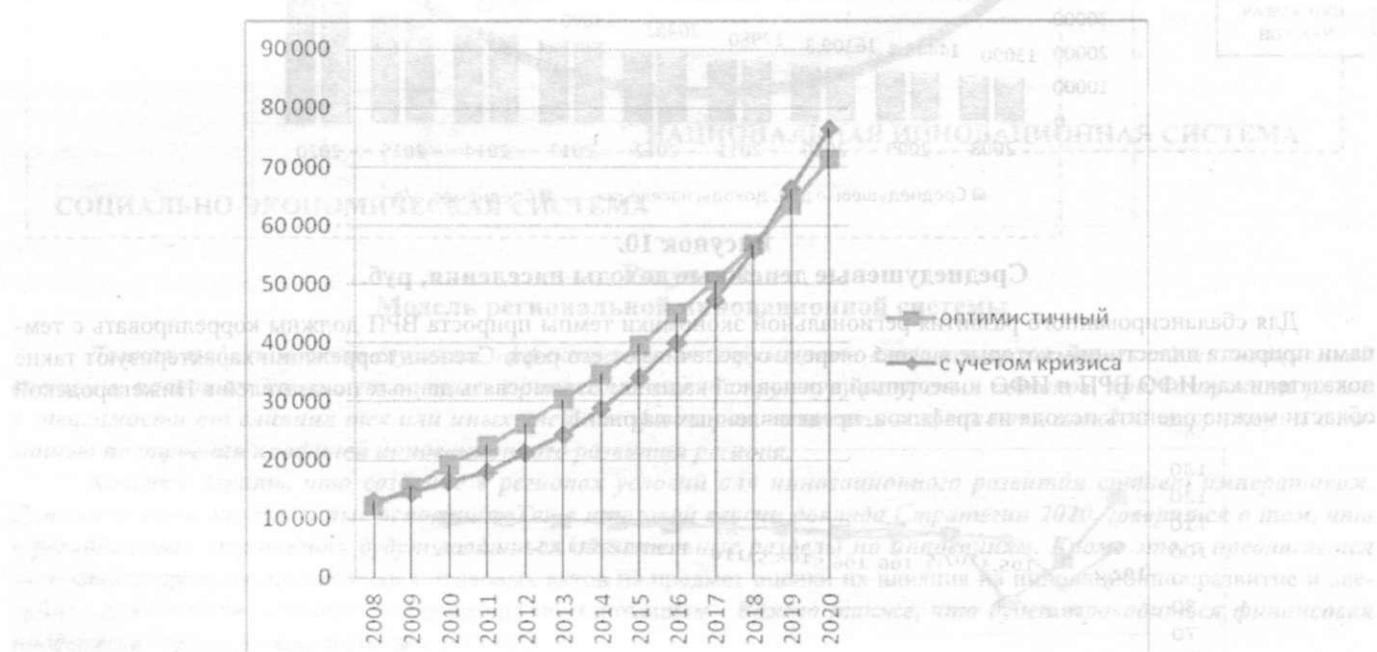


Рисунок 13.
Среднедушевые денежные доходы населения, руб.

Из этих же графиков также хорошо видно, что период ускоренной реализации стратегии скорее будет относиться к 2016–2018 году.

В общем виде прогноз результатов к 2020 году, сделанный по целевым индикаторам может выглядеть следующим образом, см. табл. 1:

¹ Кризис не заставил нижегородцев менять программу развития до 2020 года // Электронный портал информационного агентства «РОСБАЛТ».

Таблица 1

Целевые индикаторы реализации стратегии (по трем стратегическим целям)

Индикаторы реализации Стратегии	Ед. изм.	2011 г. (оценка)	2020 год	2020 г. к 200 г.5	2020 г. к 201 г.1
Объем ВРП на душу населения	тыс. руб.	217,8	957,2	в 11 раз	в 4,4 раза
Объем иностранных инвестиций	млн. долл.	999,1	1759,8	в 14,1 раза	в 1,8 раза
Объем инвестиций в основной капитал	млрд. руб.	221,7	997,1	в 15,4 раза	в 4,5 раза
Доля инновационной продукции в общем объеме промышленной продукции	%	10,0	20,0	в 5,3 раза	в 2 раза
Среднедушевые денежные доходы	руб.	17972,6	76436,0	в 12,6 раза	в 4,3 раза
Средняя продолжительность жизни	лет	68,4	70,5	в 7,1 раза	+2 года
Коэффициент доступности жилья	лет	3,89	2,24	-3 года	-1,5-2 года
Бюджетная обеспеченность	тыс. руб.	37,9	116,2	в 9,8 раза	в 3 раза

Конечно, планы пересматриваются правительством регулярно, тем не менее, уже сейчас становится очевидным, что темпы роста основных показателей в посткризисной ситуации должны быть гораздо выше запланированных. Поэтому, начиная с 2012 г., необходима настройка всех механизмов управления на ускорение темпов реализации Стратегии, а также требуется создание новых адекватных механизмов.

Действительно, для обеспечения выполнения Стратегии региональное министерство экономики инициировало разработку среднесрочной Программы развития области до 2015 года и Комплексного инвестиционного плана региона (КИП) – как инструмента ее реализации¹. Общественным Советом Минрегиона их разработка была признана пи-лотным проектом. В настоящий момент программа находится на стадии утверждения. Вполне возможно, что действующий КИП, направленный на активизацию точек роста опережающего развития и устранение рисков (ограничений), позволит ускорить экономический рост и обеспечит выход на значения показателей, отраженных в табл. 1.

Однако если рассмотренные показатели социально-экономического развития поддаются достаточно быстрому восстановлению после кризиса и темпы их роста можно продолжать наращивать, то с демографическими последствиями кризиса дело обстоит гораздо сложнее, см. рис. 14. Здесь требуется больший временной лаг. Проблема в том, что вымирание населения (а зачастую и его отток) являются наиболее острой проблемой не только региона, но и страны в целом. Поэтому принимать следует не локальные и региональные планы, а общероссийские программы, проектируемые на отдельные регионы со сложной демографической ситуацией. Тем не менее, не дожидаясь решения федеральных властей Правительством региона в опережающем порядке в 2007 году, была разработана и принята к исполнению Концепция демографического развития Нижегородской области до 2020 года.

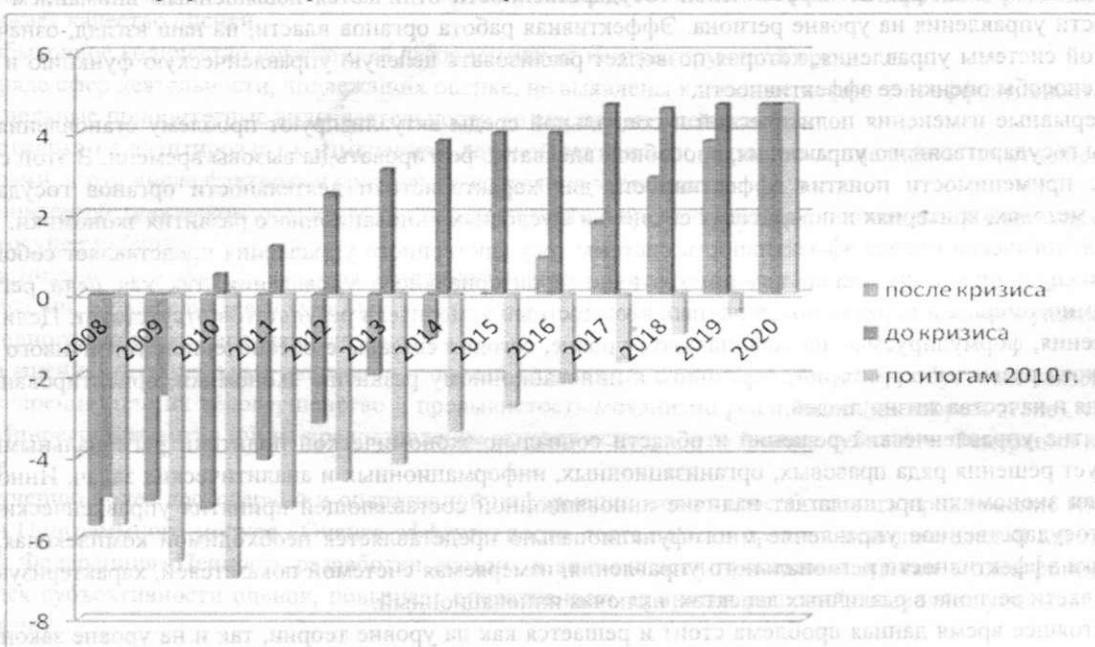


Рисунок 15.
Абсолютный прирост (убыль) населения, промилле

Резюме. Проанализировав региональную систему стратегического планирования и основные механизмы стратегического управления, а также экономические показатели развития региона в течение шести лет, можно сделать следующие выводы:

1. Принятая в 2006 году Стратегия оказалась достаточно результативной, а механизмы ее реализации доказали свою эффективность как в кризисной, так и посткризисной ситуациях. Они позволили минимизировать негативные последствия кризиса и уже в 2010 году обеспечили по большинству показателей выход на докризисный уровень.

¹ Андреевич Л. Работа за КИП // Курс Н (Нижний Новгород). – 2011. – № 050.

К ним в первую очередь можно отнести механизмы: определения целей; установки отраслевых и территориальных приоритетов; внедрения бюджетирования, ориентированного на результат; формирования и реализации планов, целевых программ; разработки системы индикаторов оценки реализации стратегии; мониторинга результатов деятельности субъектов бюджетного планирования.

2. Эффективность перечисленных механизмов было во многом достигнута за счет комплексности проводимых мероприятий и создания благоприятных условий для инвесторов, бизнеса и гражданского общества. Так, Нижегородская область заняла шестую строчку рейтинга лучших регионов для бизнеса-2011, опубликованного Forbes (оценивалось 30 регионов)¹.

3. В настоящий момент в регионе задействуются новые механизмы реализации плана по переходу к устойчивому развитию региона и комплексного инвестиционного плана, в котором особое внимание уделено РИС, создающей реальную основу для построения инновационной экономики.

4. Несмотря на успешное преодоление кризисных явлений, сейчас необходимо резкое повышение эффективности процедур стратегического планирования. Это в первую очередь касается вступления России в ВТО и скорейшей коррекции региональных стратегий. Однако к оценке последствий вступления в ВТО регионы смогут приступить только после утверждения соответствующих изменений в Стратегии России 2020. Также срочно необходимы соответствующие комментарии и рекомендации Минрегионразвития.

5. Другая проблема – это отсутствие законодательно закрепленной единой системы государственного стратегического планирования. Очень нужен специальный Закон РФ «О государственном стратегическом планировании», где были бы определены основные понятия, процедуры разработки и утверждения документов, степень ответственности различных органов власти в сфере стратегического планирования и социально-экономического развития территорий.

к.э.н., доцент Рязанского государственного радиотехнического университета

Суковатова О.П.

к.э.н., доцент Рязанского государственного радиотехнического университета

ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ И МОНИТОРИНГА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ

Современный этап развития российской государственности отличается повышенным вниманием к проблеме эффективности управления на уровне региона. Эффективная работа органов власти, на наш взгляд, означает формирование такой системы управления, которая позволяет реализовать целевуюправленческую функцию и обеспечить адекватные способы оценки ее эффективности.

Непрерывные изменения политической и социальной среды актуализируют проблему становления эффективной системы государственного управления, способной адекватно реагировать на вызовы времени. В этой связи возникает вопрос применимости понятия эффективности для характеристики деятельности органов государственного управления, методах, критериях и показателях ее оценки в условиях инновационного развития экономики.

Методологическая оценка эффективности системы государственного управления представляет собой самостоятельную сложную проблему теории административно-территориального управления, так как цели регионального управления многомерны и иерархичны, а единый стоимостный измеритель результатов отсутствует. Цели регионального управления, формулируемые на официальном уровне, сегодня связаны с обеспечением устойчивого социально-экономического развития территорий, переходом к инновационному развитию экономики, ориентированы на повышение уровня и качества жизни людей.

Принятие управлеченческих решений в области социально-экономической политики региональными органами власти требует решения ряда правовых, организационных, информационных и аналитических задач. Инновационный путь развития экономики предполагает наличие инновационной составляющей принятия управлеченческих решений. Поскольку государственное управление многофункционально представляется необходимой комплексной, многосторонней оценкой эффективности регионального управления, измеряемая системой показателей, характеризующих работу органов власти региона в различных аспектах, включая инновационный.

В настоящее время данная проблема стоит и решается как на уровне теории, так и на уровне законодательной практики в форме регламентации процедур, определяющих содержание оценки и мониторинга эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации, а также связанных с ними процедур получения информации, анализа и принятия управлеченческих решений.

Системное взаимодействие регионального и муниципального уровней власти предполагает проведение оценки и мониторинга эффективности управлеченческой деятельности на данных уровнях власти. В этой связи представляется важным принятие следующих нормативных правовых актов в форме Указов Президента, Постановлений Правительства РФ, Распоряжений Правительства и Методик, направленных на повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации и муниципальных образований.

¹ Лучшие регионы для бизнеса – 2011 // Электронная версия журнала «Forbes».