

А.С. Новоселов, А.С. Маршалова

ИННОВАЦИОННЫЙ ПОДХОД К РЕГИОНАЛЬНОМУ И МУНИЦИПАЛЬНОМУ УПРАВЛЕНИЮ

Исследованы проблемы модернизации и повышения эффективности управления социально-экономическим развитием региона в условиях формирования новой системы государственного и муниципального управления. Предложен инновационный подход к региональному и муниципальному управлению, особенностью которого является учет объективных условий и противоречий социально-экономического развития региона, ориентация управления на повышение конкурентоспособности региональной экономики, использование новых методов и инструментов государственного регулирования и планово-прогнозной деятельности на региональном уровне. Выявлены направления повышения эффективности регионального и муниципального управления посредством реализации инновационных методов управления. На основе обобщения опыта практической деятельности региональных органов власти, оценки эффективности регионального управления и сравнительного анализа схем и процедур предплановых разработок, диагностики и прогнозирования предложена новая структура планово-прогнозных документов, обеспечивающих единство и взаимосвязь регионального и муниципального уровней управления.

Ключевые слова: региональное и муниципальное управление, инновации, противоречия социально-экономического развития, конкурентоспособность, государственное регулирование, региональное планирование и прогнозирование

ОБЪЕКТИВНЫЕ УСЛОВИЯ И ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ ИННОВАЦИОННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ РЕГИОНА

Анализ хода реализации административной реформы в Российской Федерации показывает, что региональный и муниципальный уровни управления недостаточно подготовлены к переходу на инновационные

методы, соответствующие новым отношениям между субъектами региональной экономики. Это связано не только с противоречиями между законодательной основой, с одной стороны, и финансово-экономическим положением и неопределенностью 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 социальной и финансово-экономической среды и новых отношений между ее элементами.

Вопросам инновационного управления в последнее время в стране уделяется все больше внимания. Наблюдается значительный рост числа принимаемых нормативных актов и положений, касающихся инновационных преобразований структур и механизмов управления процессами социально-экономического развития регионов. Идет постоянное реформирование управленческих структур как по кадровому составу, так и по функциональному содержанию, вплоть до полного упразднения одних институтов власти и создания других, принципиально новых.

В научном сообществе растет интерес к исследованию проблем теории и практики инновационного управления на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований, к поиску путей модернизации системы государственного и муниципального управления (см., например, [1–8]). В настоящей статье в отличие от других исследований предлагается инновационный подход к региональному и муниципальному управлению, особенностью которого являются учет объективных условий и противоречий социально-экономического развития региона, ориентация управления на повышение конкурентоспособности региональной экономики, на использование новых методов и инструментов государственного регулирования и планово-прогнозной деятельности на региональном уровне, а также выявляются на-

правления повышения эффективности регионального и муниципального управления на основе реализации инновационного подхода.

Оценка современного уровня исследований проблем регионального и муниципального управления в стране и за рубежом, в целом характеризующих общую концепцию экономического реформирования на региональном уровне, позволяет констатировать следующее:

- основные элементы социально-экономической системы регионов недостаточно изучены с точки зрения их подготовленности к переходу к новой модели инновационного управления;
- научно не обоснованы полномочия органов власти региональной системы в условиях модернизации управления;
- не обоснованы экономические, социальные и финансовые нормативы, которые должны выполнять функции финансово-экономических инструментов, обеспечивающих достижение целей и решение задач инновационного развития;
- в исследованиях отдельных звеньев механизма управления экономикой региона отсутствуют системность и инновационный подход, необходимые для перехода на новую модель регионального и муниципального управления.

Целью исследования, представленного в статье, является научное обоснование инновационного подхода к региональному и муниципальному управлению, который призван отражать конкурентные преимущества регионов, их инвестиционную привлекательность и необходимость эффективного использования бюджетных средств для создания благоприятных условий жизни населения. Для этого нужно изучить объективные условия и предпосылки для инновационного управления экономикой региона, противоречия в социально-экономическом развитии региона, возможность их учета в государственном и муниципальном управлении, роль инновационного управления в повышении конкурентоспособности региональной экономики, оценить возможности новых инструментов государственного регулирования на региональном уровне, обосновать инновации в планово-прогнозной деятельности.

Становление новой экономической системы, основанной на рыночных отношениях, на изменении каналов и форм поступления необходимых для развития ресурсов, поставило перед регионами проблему

инновационного развития всей системы воспроизводственных отношений. Экономика регионов характеризуется высокой степенью открытости. Все в большей степени усиливаются взаимосвязанность и взаимозависимость регионов, являющихся подсистемами глобальной экономической системы. Поскольку регионы являются открытыми системами, это предполагает тесную зависимость процессов формирования товарных, финансовых, трудовых, информационных ресурсов и реализации конечной продукции каждого региона от размещения производства и потребления, от структуры межрегиональных связей в масштабе России, стран ближнего и дальнего зарубежья.

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

В современных условиях возникает необходимость в инновационных подходах к системе управления на региональном уровне и в разработке направлений ее модернизации с целью повышения эффективности социально-экономического развития регионов. Поскольку в условиях перехода к развитым рыночным отношениям происходит формирование многоукладной экономики и создаются новые элементы рыночной системы, функционирующие одновременно с элементами старой системы, необходимы исследования проблем управления в регионе во взаимодействии с различными бизнес-структурами, анализ экономических предпосылок для инноваций в системе управления.

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 непротиворечивыми.

ПРОТИВОРЕЧИЯ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ РЕГИОНА И ИХ УЧЕТ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Управление социально-экономическим развитием регионов представляет собой процесс постоянного разрешения противоречий между структурами общественно-экономической системы, возникающих из-за различия интересов этих структур и общей ограниченности ресурсов, используемых ими 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 ее 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 всем мире носителем социальных целей населения являются общественные организации. Взаимодействие местных администраций с общественными организациями позволяет отслеживать интересы населения в динамике и учитывать их при принятии решений, обеспечивает поддержку населением решений органов власти и позволяет предупреждать социальные конфликты. Определить социальные приоритеты развития можно только совместными усилиями населения и администрации, и далее эти приоритеты могут быть положены в основу экономических расчетов. Опыт стран Западной и Восточной Европы показывает, что привлечение населения к обсуждению и реализации программ социального развития является необходимым условием создания стабильной социальной обстановки на территории, позволяет властям лучше понимать существующую ситуацию, обеспечивает поддержку населением инициатив государственных и местных органов власти.

Актуальные социальные проблемы решаются параллельными структурами, которые располагают своими средствами и направляют их на определенные мероприятия. Значительная часть средств,

используемых 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 в сфере здравоохранения и от той доли ресурсов бюджетов, которые направляются на ее финансирование. Кроме того, свою политику осуществляет фонд обязательного медицинского страхования. С решением вопросов здоровья связаны и средства фонда социального страхования, оплачивающего санаторно-курортное лечение, а также средства, идущие в сферу образования и предназначенные для формирования культуры здорового образа жизни.

При разработке и реализации социальных программ должны соблюдаться следующие требования:

- для того чтобы гарантировать реализуемость программ, разработанных с учетом долгосрочного развития городов и районов области, необходимо согласовывать стратегии развития городов и районов с администрацией области и утверждать долговременные нормативы отчислений от регулирующих доходов в бюджеты территорий;
- с учетом того, что бюджетные средства и внебюджетные фонды предназначены для решения одних и тех же социально-экономических проблем, недопустимо их несогласованное использование. Разработка социальных программ призвана обеспечить аккумуляцию средств и их целевое использование;
- для привлечения средств и их эффективного использования необходимо широкое применение таких методов, как конкурсный выбор инвесторов, разработка территориального заказа, гибкая налоговая политика, долевое участие бюджетных средств, гласность и открытость финансово-экономической и социальной политики.

Эффективность деятельности региональной администрации будет зависеть от того, насколько обоснованы и реалистичны планы, отражающие совокупность экономических интересов субъектов регио-

нальной экономики, и насколько механизм мобилизации финансовых ресурсов обеспечивает их потребность. Таким образом, эффективность развития региональной экономики определяется объективно сформулированными целями, качеством планово-прогнозных разработок, тем, какие организационно-управленческие структуры реализуют эти разработки, и совокупностью используемых инструментов механизма управления.

В целях повышения эффективности региональной экономики и разрешения социально-экономических противоречий важно своевременно выявлять ситуации, возникающие при столкновении различных интересов, чтобы предупреждать конфликты и их отрицательные последствия. Это важно также для выработки политики эффективного взаимодействия региональных органов власти и бизнеса в решении общих проблем и для объединения сил с целью практической реализации программ экономического и социального развития региона.

Все многообразие взаимодействующих экономических интересов, которые следует учитывать при формировании механизма управления на региональном уровне, может быть сведено в две группы:

- интересы бизнес-структур, связанные с задачами развития и функционирования экономики региона;
- 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.

Поскольку 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 четких норм и правил, регулирующих взаимоотношения субъектов и делающих те или иные формы взаимоотношений 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.

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 с интересами других сторон. Задача органов управления региональной системой состоит в разработке механизма регулирования внутрисистемных отношений, обеспечивающего создание долговременных, устойчивых финансово-экономических связей, основанных на определенной сбалансированности интересов. Для интеграции этих 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 устранение возникающих разногласий между отдельными субъектами региональной экономики;
- условия, обеспечивающие адаптацию к существующей технологии регионального управления.

Различные сферы взаимодействия и взаимоотношений региональных органов власти и бизнеса должны рассматриваться с позиций их влияния на экономическое, социальное, технологическое, экологическое и другие состояния региона. При анализе 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 конку-

рентных 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 партнерства, а региональные налоги должны выполнять роль эффективного инструмента поддержания взаимовыгодных отношений.

Изучение зарубежного опыта управления социально-экономическим развитием региона позволяет сделать вывод о возможности его использования в России. С опорой на опыт стран, где негосударственные организации бизнесменов участвуют в управлении социально-экономическим развитием региона, могут быть созданы аналогичные организации в России как на региональном, так и на межрегиональном уровне. Ряд функций, связанных с обеспечением экономического взаимодействия предприятий и организаций региона в решении проблем его социально-экономического развития, могут взять на себя уже существующие 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.

РОЛЬ ИННОВАЦИОННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПОВЫШЕНИИ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

В современном глобализованном мире экономика регионов 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.

Под воздействием экономических реформ происходят глубокие структурные сдвиги в региональной экономике, возникают новые бизнес-структуры, расширяется производство новых товаров и услуг,

распространяются инновации в сферах промышленности, торговли и 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: создают холдинги и совместные предприятия, приобретают патенты, лицензии на производство товаров, товарные марки иностранных фирм, организуют сборку готовой продукции из импортных деталей, импортируют оборудование, сырье, упаковочные материалы и т.д. В результате расширяется производство наукоемкой продукции, повышается уровень качества и ускоряются темпы обновления продукции. Расширение ассортимента производства товаров, а также рост масштабов импорта приводят к усилению конкуренции на региональном рынке и обострению проблемы реализации товаров.

В условиях инноваций основные преимущества регионов определяются 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 некоторое время монополистом в производстве данных продуктов. В результате между регионами, обладающими техническими новшествами, и регионами, не имеющими их, образуется технологический разрыв. После покупки лицензий или освоения производства аналогичных товаров в других регионах технологический разрыв будет постепенно преодолеваться, а соответствующие преимущества в сфере межрегиональной торговли – сокращаться. Поскольку технические нововведения постоянно возникают в тех или иных регионах и отраслях, технологические разрывы существуют постоянно и стимулируют развитие межрегиональных и международных связей на рынках различных товаров и услуг.

Новые тенденции и закономерности развития рынков наукоемких 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 расширяется экспорт в другие

регионы и страны, создаются предпосылки для организации производства данных товаров в других индустриально развитых странах и регионах. Далее производство перемещается в развивающиеся страны и регионы с последующим вывозом продуктов в страны, где были осуществлены эти нововведения. На последнем этапе продукты перестают быть новыми, происходит сокращение спроса сначала на региональных рынках развитых стран, а затем и в отсталых и депрессивных регионах. Производство данных продуктов сокращается, начинается внедрение новых, более совершенных.

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, дешевой рабочей силы, выгодное географическое положение.

РАЗРАБОТКА НОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Современный период 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.

Анализ 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; сокращение избыточного вмешательства региональных органов управления в экономику; снижение издержек от неэффективности закупок для государственных нужд; повышение общественного доверия к региональным органам управления.

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; сокращение коррупционных потерь в экономике; повышение измеряемого уровня доверия населения к государству.

Конечным результатом формирования новой системы государственного и муниципального управления должно стать повышение конкурентоспособности экономики региона. Следствием этого будут улучшение инвестиционного климата и появление новых рабочих мест, а соответственно, и рост качества жизни населения. Повышение управляемости на региональном и муниципальном уровнях позволит сформировать благоприятную финансово-экономическую обстановку и повысить эффективность формирования и использования бюджетных средств, упрочить согласие регионального сообщества.

Российский опыт последних 10 лет наглядно показывает, что для достижения целей регионального управления недостаточно сформулировать их, обеспечить правовую базу и разработать план действий. Для того чтобы добиться существенных общественно значимых результатов, следует внедрить систему управления по результатам, которая увязывает вместе цели, мероприятия, а также ресурсы, необходимые для достижения целей управления. В этой системе используется механизм проектного управления, который позволяет осуществ

влять контроль не только на стадии принятия решений, но и на стадии их исполнения. В отсутствие такого механизма значительно затрудняется достижение намеченных результатов как на региональном, так и на муниципальном уровне управления. Внедрение этого механизма важно в равной мере и для формирования новой системы государственного регулирования в целом, и для решения многих других задач, связанных с проведением структурных преобразований в экономике. Работа по его практическому применению должна осуществляться в тесной увязке с внедрением механизмов целеполагания и бюджетирования по результатам.

Создание механизма управления по результатам предполагает, что внутри соответствующих органов регионального управления необходимо назначить конкретных лиц, отвечающих за достижение приоритетных целей, предоставив им ресурсы для достижения этих целей. 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 была возможность осуществлять текущий мониторинг реализации плана. Оперативный мониторинг должен быть направлен на своевременное выявление отклонений от запланированной траектории движения, но в то же время мониторинг позволяет выявлять и лучшую практику, которая нуждается в поддержке и распространении. Желательно проведение регулярной оценки рисков недостижения целей при выбранном варианте развития на основе результатов мониторинга социально-экономических процессов в регионе, при этом низкая вероятность достижения целей может служить сигналом для руководства о необходимости корректирования проводимой политики. Целесообразно отработать механизм корректировки действий по реализации соответствующей программы в случае возрастания риска ее невыполнения, а также обеспечить постоянное внимание к процессу контроля за ходом ее реализации со стороны руководства субъекта Федерации.

Главным направлением становятся внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результаты, переход к распределению бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и реализуемыми ими бюджетными программами с учетом достижения конкретных результатов, повышение финансовой самостоятельности субъектов бюджетного планирования на основе укрепления их финансового менеджмента. Для этого необходимы инвентаризация расходных бюджетных обязательств субъектов бюджетного планирования в увязке с реестром государственных и муниципальных услуг и технологией их предоставления, а также разработка методики расчета стоимости государственных и муниципальных услуг. Кроме того, следует перейти 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 объемов бюджетных ресурсов, а также создать систему результативных контрактов во взаимоотношениях субъектов бюджетного планирования, распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей.

Целесообразно внедрение стандартов государственных услуг, что позволит 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, закрепленных в реестрах государственных услуг субъектов Федерации, которые согласованы с требованиями законодательства и реестрами расходных обязательств бюджетов.

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

Должны быть упразднены функции, не имеющие под собой достаточных правовых оснований и препятствующие реализации прав населения либо возлагающие дополнительные обязанности на хозяйствующие субъекты. В результате возможно упразднить ряд государственных функций, сократить масштаб их исполнения, передать часть функций государственного управления рыночным структурам, передать функции регионального управления на муниципальный уровень власти. Это позволит сократить неэффективное вмешательство государства в экономику, уменьшить транзакционные издержки субъектов региональной экономики, а также сосредоточить работу органов власти субъектов Федерации на решении задач, важных для регионального сообщества и государства.

Наряду с упразднением избыточных функций целесообразно ввести новые функции, позволяющие эффективно решать задачи управления социально-экономическим развитием региона, а также следует модернизировать и усовершенствовать администрирование необходимых функций регионального управления. Этот процесс тоже потребует внесения изменений в нормативно-правовую базу и проведения определенных организационных мероприятий.

Для предотвращения появления новых избыточных функций важно законодательно закрепить процедуру доказательства целесообразности введения мер государственного регулирования предпринимательской деятельности на региональном и муниципальном уровнях. 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 устанавливаемых избыточных функций и уменьшить совокупные издержки предприятий, связанные с ведением бизнеса, повысив тем самым их конкурентоспособность.

Разработка и применение механизмов саморегулирования процессов социально-экономического развития региона также позволят повысить эффективность регулирования видов деятельности.

Институты саморегулирования, такие 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, выполняемых сейчас государственными и муниципальными органами управления.

Следующим направлением является формирование эффективной системы государственных и муниципальных закупок, что предполагает разработку нормативно-правовых и методических документов, связанных с созданием системы контроля за соблюдением законодательства о государственных и муниципальных закупках, в том числе системы сбора и аналитической обработки итоговых показателей конкурсов. Кроме того, целесообразны 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 организацию новых и аттестацию существующих региональных центров по подготовке кадров.

В целях повышения доверия местного сообщества к региональным органам управления следует создать систему своевременного информирования населения региона о деятельности государственных и муниципальных органов, позволяющую влиять на принимаемые общественно значимые решения. Для обеспечения открытости деятельности органов управления необходимо

- 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;
- разработать и внедрить удобные для пользователей порталы региональных и муниципальных органов управления, содержащие необходимую информацию для бизнеса и населения;

- 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.

ИННОВАЦИИ В ПЛАНОВО-ПРОГНОЗНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ УПРАВЛЕНИЯ

Одна из важнейших задач инноваций в управлении социально-экономическим развитием региона состоит в том, чтобы 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.

Новая система планово-прогнозных документов, обеспечивающих управление социально-экономическими процессами в регионе, должна включать следующие блоки:

- блок экономической диагностики регионального развития с целью определения совокупности признаков, характеризующих ход и характер регионального воспроизводственного процесса и противоречия, сопровождающие этот процесс, а также с целью выявления экономических кластеров, способных обеспечить повышение конкурентоспособности региона и рост темпов его социально-экономического развития;
- концепцию социально-экономического развития региона, предусматривающую системные институциональные преобразования и ориентированную на инновационное развитие экономики;
- прогнозные варианты долгосрочного регионального развития с учетом внутренних возможностей и угроз внешней среды;

- стратегию социально-экономического развития региона, определяющую приоритетные направления, цели и задачи деятельности органов власти и обеспечивающую сбалансированность целей и финансово-экономических условий развития региона;
- формы и методы региональной политики, управленческие механизмы, системы мониторинга, обеспечивающие практическую реализацию стратегии социально-экономического развития региона.

На этапе диагностики социально-экономических процессов в субъекте Федерации необходимо проанализировать региональные пропорции воспроизводства, отражающие уровень соответствия между различными элементами воспроизводственных циклов. Исследование диспропорций в развитии отдельных элементов регионального хозяйства, связанных с отставанием в решении социальных проблем, с нарастанием экологической напряженности и неэффективным использованием региональных ресурсов, позволит разрабатывать приоритеты социально-экономической стратегии на региональном уровне. Приближение к устойчивому развитию экономической, социальной и природной систем на территории становится возможным, если достигается сбалансированность между параметрами инновационного развития и емкостью потенциала региона, между сельскохозяйственным производством, переработкой и реализацией продукции продовольственного комплекса, между платежеспособным спросом населения и предложением на региональном рынке товаров и услуг, между масштабами развития жилищного хозяйства и масштабами развития коммунально-бытовой сферы и т.д.

Концепция социально-экономического развития региона должна разрабатываться на основе 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.

Долгосрочные сценарии развития экономики региона формируются с учетом внешних факторов развития экономики Российской Федерации, направлений федеральной региональной политики, отраслевых и территориальных прогнозов. В сценариях определяются

различные варианты инновационного развития экономики региона с учетом вероятностного воздействия внутренних и внешних факторов.

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 т.д. Прогноз социально-экономического развития региона на долгосрочную перспективу должен разрабатываться на основе анализа сложившихся тенденций в воспроизводственных процессах с целью выявления вероятных изменений в основных показателях социально-экономического развития региона, возможных диспропорций в структуре экономики и проблем пространственного развития региона.

Кроме того, социально-экономические прогнозы 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 для стратегии являются оценка современного состояния социального и экономического развития региона и наличие предпосылок для развития в будущем с учетом 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 усло-

вия для достижения поставленных целей развития. Основные формы региональной политики включают экономическую, социальную, экологическую, инвестиционную, внешнеэкономическую и финансовую политику. Задачи региональной политики состоят

- в формулировании целей, объединяющих интересы всех групп населения региона и бизнес-сообщества;
- в ранжировании этих целей по степени приоритетности и последовательности достижения;
- в определении комплекса условий, обеспечивающих достижение этих целей;
- в оценке возможностей региона в создании таких условий;
- в 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, при обосновании этих целей следует 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 с учетом неизбежных изменений, происходящих в конкурентной среде. Поэтому обязательным элементом управленческого процесса является мониторинг, основанный на системе индикаторов, позволяющих давать количественную оценку результативности социально-экономического развития и уровня достижения поставленных целей и выполнения задач.

Таким образом, главные инновации, в которых нуждается региональная экономика, относятся к системе государственного и муници-

пального управления. От нее требуется донести национальные приоритеты до тех субъектов, без которых их реализация невозможна: до сферы бизнеса и банковского сектора. Что касается инноваций в системе управления пространственным развитием, то здесь главная задача совершенствования системы регионального и муниципального управления состоит в стимулировании притока инвестиций для развития экономики регионов. Для формирования нового механизма регионального и муниципального управления необходимо

- значительно расширить сферу стратегического регионального планирования;
- выявить возможности и ограничения развития территории, оценить ее конкурентные преимущества и определить необходимые мероприятия для их усиления;
- разработать систему показателей, количественно характеризующих инновационные стороны долгосрочной стратегии развития региона;
- использовать инновационные проектные методы с определением необходимых мероприятий, исполнительских структур, источников финансирования, этапов реализации, промежуточных и конечных результатов;
- осуществлять непрерывный мониторинг реализации инновационных проектов.

Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН в рамках приоритетного направления IX.87.1 (проект IX.87.1.2).

Список источников

1. *Инновационное развитие России: проблемы и решения* / Под ред. М.А. Эскиндарова, С.Н. Сильвестрова. – М.: Анкил, 2013. – 1216 с.
2. *Инновационное развитие Сибири: теория, методы, эксперименты* / Отв. ред. В.И. Суслов, Н.А. Кравченко. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2011. – 314 с.
3. *Канева М.А., Унтура Г.А.* Диагностика инновационного развития Сибири // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 2 (78). – С. 173–196.
4. *Крюков В.А., Кулешов В.В., Селиверстов В.Е.* Формирование организационно-экономических механизмов ускорения социально-экономического развития Сибири // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1 (73). – С. 102–122.

5. *Кулешов В.В.* Инновации и технологическая модернизация // Формирование благоприятной среды для проживания в Сибири. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2010. – С. 112–130.

6. *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.

7. *Селиверстов В.Е.* Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2013. – 435 с.

8. *Сульдина Г.А.* Концептуальные подходы к инновационной деятельности в системе административно-государственного управления // Право и управление. XXI век. – 2012. – № 2. – С. 74–76.

Информация об авторах

Новоселов Александр Сергеевич (Россия, Новосибирск) – доктор экономических наук, профессор, заведующий отделом. Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Россия, Новосибирск, пр. Акад. Лаврентьева, 17, e-mail: asnov@ieie.nsc.ru).

Маршалова Асия Софиевна (Россия, Новосибирск) – кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник. Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, пр. Акад. Лаврентьева, 17, e-mail: marnov@ieie.nsc.ru).

UDC 338.9

Region: Economics and Sociology, 2015, No. 1 (85), p. 55–78

A.S. Novoselov, A.S. Marshalova

INNOVATIVE APPROACH TO REGIONAL AND MUNICIPAL GOVERNANCE

This paper deals with the problems of modernization and enhancement of regional socio-economic development governance in the context of elaboration

of a new system of public administration and local government. An innovative approach to regional and municipal governance has been offered, the peculiar feature of which being taking into account of the objective conditions and controversies of socio-economic development of a region, the orientation of management at the improving of regional economy competitiveness and the use of new instruments of state regulation, planning and forecasting methods at a regional level. The ways of enhancing regional and municipal governance on the basis of implementation of innovative management practices have been identified. Based on performance evaluation of regional governance and generalization of its experience, and on the basis of comparative analysis of pre-planning schemes and procedures, diagnostics and forecasting methods, a new system of planning and forecasting documents ensuring the unity and interconnection between regional and municipal levels of administration has been worked out.

Keywords: regional and municipal governance, innovation, controversies of socio-economic development, competitiveness, state regulation, regional planning and forecasting

The publication is prepared within the priority IX.87.1 (project No. IX.87.1.2) according to the research plan of the IEIE SB RAS.

References

1. *Eskindarov, M.A. (Ed.) & S.N. Silvestrov (Ed.) (2013). Innovatsionnoe razvitie Rossii: problemy i resheniya. [Innovative development of Russia: challenges and solutions]. Moscow, Ankil Publ., 1216.*
2. *Suslov, V.I. (Ed.) & N.A. Kravchenko (Ed.) (2011). Innovatsionnoe razvitie Sibiri: teoriya, metody, eksperimenty. [Innovation development of Siberia: Theory, methods, experiments]. Novosibirsk, Institute of Economics and Industrial Engineering, 314.*
3. *Kaneva, M.A. & G.A. Untura (2013). Diagnostika innovatsionnogo razvitiya Sibiri. [Diagnostics of Siberian Innovation Development]. Region: ekonomika i sociologiya. [Region: Economics and Sociology], 2 (78), 173–196.*
4. *Kryukov, V.A., V.V. Kuleshov & V.Ye. Seliverstov (2012). Formirovanie organizatsionno-ekonomicheskikh mekhanizmov uskoreniya socialno-ekonomicheskogo razvitiya Sibiri. [Building organizational and economic mechanisms of the accelerated*

socio-economic development in Siberia]. Region: ekonomika i sociologiya. [Region: Economics and Sociology], 1 (73), 102–122.

5. *Kuleshov, V.V.* (2010) Innovatsii i tekhnologicheskaya modernizatsiya. [Innovations and technological upgrading]. Formirovanie blagopriyatnoy sredy dlya prozhivaniya v Sibiri. [The formation of favorable dwelling conditions in Siberia]. Novosibirsk, Institute of Economics and Industrial Engineering, 112–130.

6. *Rayzberg, B.A.* (2012). Novye podhody k gosudarstvennomu upravleniyu innovatsionnymi protsessami v rossiyskoy ekonomike. [New approaches to governance of innovation processes in Russian economy]. Izvestiya Moskovskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta MAMI. [Proceedings of Moscow State Technical University], 1, 329–334.

7. *Seliverstov, V.Ye.* (2013). Regional'noe strategicheskoe planirovanie: ot metodologii k praktike. [Regional strategic planning: from methodology to practice]. Novosibirsk, Institute of Economics and Industrial Engineering, 435.

8. *Suldina, G.A.* (2012). Konceptualnye podhody k innovatsionnoy deyatel'nosti v sisteme administrativno-gosudarstvennogo upravleniya. [Conceptual approaches to innovation in administrative-state governance]. Pravo i upravlenie. XXI vek. [Law and Governance. 21st Century], 2, 74–76.

Information about the authors

Novoselov, Alexandr Sergeevich (Russia, Novosibirsk) – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Head of Department. Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia, e-mail: asnov@ieie.nsc.ru).

Marshalova, Asiya Sofievna (Russia, Novosibirsk) – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Leading Researcher. Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia, e-mail: marnov@ieie.nsc.ru).

Рукопись статьи поступила в редколлегию 27.10.2014 г.