

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ ЭКОНОМИКО-МАТЕМАТИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНО-КООРДИНАЦИОННЫЙ ЦЕНТР ЦЭМИ РАН**



Н. В. Костыгов

**УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА
В УСЛОВИЯХ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ**

**Вологда
1999**

ББК 65.050.9(2)2
К-72

Н.В. Костыгов. Управление развитием региона в условиях стратегических изменений. Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 1999. — 31с.

В брошюре рассмотрен ряд ключевых механизмов управления социально-экономическим развитием региона, предложена концепция построения системы регионального планирования и управления, охватывающей стратегический, тактический и оперативный уровни региональной управленческой системы. Рассмотрено влияние расширения объемов инвестиций на прогноз основных макроэкономических показателей Вологодской области, предложены механизмы повышения эффективности региональной инвестиционной политики.

© Н.В. Костыгов, 1999

© Вологодский научно-координационный
центр ЦЭМИ РАН, 1999

СОДЕРЖАНИЕ

	стр.
Введение.....	4
1. Стратегическое планирование развития региона.....	5
2. Региональный маркетинг как инструмент социально-экономического развития.....	13
3. Инвестиционная политика как структурообразующий инструмент развития.....	18
4. Кадровое обеспечение эффективного развития области.....	25
Заключение.....	29
Список литературы.....	31

ВВЕДЕНИЕ

Причин, побудивших обратиться к вопросу управления социально-экономическим развитием региона, достаточно. В любом субъекте Российской Федерации более насущно и остро, чем в центре, стоят проблемы управления перестройкой экономики и социальной сферы.

Вместе с тем, эффективность управления из центра на сегодня не соответствует реальным процессам реформирования. Государство недопустимо слабо воздействует на протекание и развитие социально-экономических процессов, во многом перекладывая ответственность за управленческие просчеты на плечи других экономических агентов, в том числе и субъектов РФ.

В этих условиях объективно возросла роль регионов как при осуществлении текущего управления социально-экономическими процессами, так и при принятии стратегических решений, обуславливающих направления дальнейшего реформирования общества. Вологодская область по своим параметрам с определенным допуском может служить типовым регионом РФ, что позволяет рассматривать на ее примере существующие тенденции в социально-экономическом развитии и предлагать некие механизмы управления, применимые с теми или иными изменениями и в других регионах России.

Данная работа — это попытка проанализировать, обобщить действия органов власти и управления на уровне области по проблемам экономической и социальной политики государства. Понимая, что нельзя объять необъятное, из всего перечня проблем мы выбрали лишь те, которые, по нашему мнению, являются ключевыми.

Цель работы – рассмотрение аспектов управления социально-экономическим развитием региона в условиях стратегических изменений хозяйствования начала следующего века. Практическая направленность работы — очертить круг проблем и форм их разрешения со стороны государства на региональном уровне. В работе делается акцент на задачах органов власти ре-

гиона по управлению развитием, а решение их преломляется через призму стратегических региональных целей социально-экономического развития.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Государственное регулирование экономических и социальных отношений есть не что иное, как целенаправленная деятельность государства по обеспечению стабильности национальной экономики и желаемых темпов ее воспроизводства, общих (политических, правовых, экономических) условий нормального функционирования свободных товаропроизводителей, гарантирование им социальной защиты. Его основными формами являются:

- а) нормы права;
- б) бюджетно-налоговые рычаги;
- в) кредитно-денежные инструменты;
- г) стратегическое планирование.

Особое место в системе государственного регулирования социального рыночного хозяйства занимает стратегическое планирование. Оно позволяет, во-первых, получить представление о состоянии экономики, уровне решения социальных проблем на конкретный момент времени, во-вторых, спроецировать на будущее современные тенденции в развитии экономики и социальных отношений, в-третьих, наметить стратегические цели, к достижению которых должны стремиться соответствующие субъекты управления, в-четвертых, увязать поставленные цели с объемом и структурой всех видов ресурсов, требующихся для их достижения, в-пятых, увязать в единое целое федеральные и региональные программы решения важнейших экономических и социальных проблем, стоящих перед страной, субъектами Федерации и местными органами управления, в-шестых, обеспечить комплексное, координированное включение бюджетно-налоговых и денежно-кредитных инструментов в механизм достижения стратегических задач, в-седьмых, дает возможность деловому миру страны получить представление о конъюнктуре на

внутреннем и мировом рынках, тенденциях на них и подключиться, реализуя свой интерес, к выполнению федеральных и региональных программ.

Содержанием процесса подготовки управленческих решений, касающихся различных аспектов жизнедеятельности общества, его отдельных подсистем и структурных элементов, является формирование соответствующих целей и расчет оптимальных путей их достижения, обеспечивающих эффективное использование всех требующихся для этого ресурсов.

Планирование можно определить как специфическую форму общественной практики людей, являющуюся одной из функций управления — приоритетной, состоящей в подготовке различных вариантов управленческих решений в виде прогнозов, проектов программ и планов, обосновании их оптимальности, обеспечении возможности выполнения и проверки их выполнения.

Период перехода России от планово-административных методов управления экономикой к рыночным механизмам управления дал нам несколько важных уроков.

Во-первых, бескомпромиссный отказ от модели плановой экономики привел к потере целевых ориентиров как на уровне России, так и на уровне субъектов Федерации. Быстро меняющаяся внешняя и внутренняя среда сделала малоприменимыми методы долгосрочного планирования только на основе анализа прошлого опыта.

Во-вторых, практика планирования и прогнозирования социально-экономического развития России и регионов показала, что у нас нет достаточно надежной методики, позволяющей разработать прогноз и составить план на региональном уровне. В стратегическом плане развития региона часто можно увидеть рудименты госплана, амбиции лидера региона и видение им приоритетов развития, а также попытки устранить последствия допущенных раньше ошибок и просчетов, причем сделанных не обязательно на региональном уровне.

В-третьих, планирование требует глубокой детальной проработки вопроса и проблем, причем не только предшествующего периода, но в первую очередь — последующего.

Этот ряд выводов может быть продолжен, но главный вывод из анализа хода реформ — необходимость ясной формулировки долгосрочных и среднесрочных стратегий.

Россия прошла путь через ряд реформ за такие короткие сроки, каких ни одна страна в мире не знала. За каких-то 3–4 года мы отказались от плановости в развитии и окунулись в стихию рынка, не имея для этого достаточной базы и оснований. Попытки перехода России и субъектов Федерации к общенациональному прогнозированию и индикативному планированию при отсутствии продуманных и апробированных механизмов управления процессами в производственно-хозяйственной деятельности существенно дискредитировало эти методы разработки стратегии развития.

Давая общую оценку ситуации сегодняшнего дня, можно отметить, что, наряду с финансово-экономическим кризисом, мы должны говорить о кризисе управляемости, то есть нужна новая парадигма в области управления общественным развитием.

Сегодня можно назвать ряд обстоятельств, обуславливающих потребность рыночного хозяйства в макроэкономическом планировании. К ним следует отнести:

1. Неспособность механизма свободного рынка обеспечить макроэкономическую устойчивость экономики, преодолеть циклические колебания производства, валового дохода, занятости и т.д.

2. Систематический рост в общем объеме потребления доли коллективного или общественного потребления. Так как коллективное потребление товаров и услуг в значительной мере регулируется не обычным рыночным механизмом, а государством, то увеличивается и доля совокупных ресурсов страны, распределяемых им с помощью вне рыночных механизмов.

3. Рост масштабов воздействия человеческой деятельности (как производственной, так и потребительской) на среду обитания, наличие отрицательных «внешних эффектов» экономической деятельности.

4. Появление более сложных и чрезвычайно важных форм взаимодействия друг с другом хозяйствующих субъектов и целых секторов экономики в результате расширения интеграционных процессов.

5. Обострение глобальных проблем современности (продовольственной, истощение невозполнимых природных ресурсов, ухудшение состояния окружающей среды и др.) обуславливает все усиливающийся интерес общества, государства к проблемам долгосрочного развития.

Анализируя организацию стратегического планирования и управления, существующую в настоящий момент в органах власти и управления Вологодской области, можно отметить основные принципиальные недостатки, связанные во многом с несовершенством принятой методики организации планирования и последующего регулирования хода социально-экономических перемен, явно недостаточно учитывающей современные теоретические и методические подходы к планированию и управлению социально-экономическими процессами, а именно:

1. Не разработана концепция социально-экономического развития региона, что не позволяет обоснованно определить долговременные, на 5-10 и более лет, цели развития области, разработать соответствующую этим целям экономическую политику региона на среднесрочный период (3-4) года, сформировать реализующий эту политику годовой план социально-экономического развития.

2. Показатели социально-экономического развития области на среднесрочный период не определены, а показатели текущего года, во-первых, в явном виде не связаны с реализацией среднесрочной политики и системой ее показателей, во-вторых, не доведены до уровня плановых заданий подразде-

лениям администрации и не подкреплены организационными мероприятиями по их достижению, финансовыми ресурсами.

3. Отсутствие в программе конкретных значений показателей, планируемых на конец года, а также промежуточных — в течение года — делает практически весьма затруднительной оценку степени реализации намеченных мероприятий в функциональных и линейных службах администрации, а также оперативный контроль за выполнением программы.

Устранение указанных недостатков возможно построением системы планирования регионального развития, предусматривающей несколько уровней планирования и управления.

Первый уровень — стратегический. Представляет собой разработку концепции социально-экономического развития региона на 5–10, возможно, и более лет и соответствующих ее реализации индикативных показателей. Основные индикативные показатели, относящиеся к этому уровню, характеризуют достижение основных целевых установок деятельности органов власти и управления региона.

Второй уровень рассчитан на среднесрочный период — 3–4 года и представляет собой мероприятия по реализации концепции. На наш взгляд, необходим трехлетний цикл управления, построенный на следующих принципах:

- мероприятия по реализации концепции должны, как правило, охватывать трехлетний период;
- первый год рассматривается детально, с месячной (квартальной) разбивкой мероприятий и планируемых показателей;
- второй год рассматривается более укрупненно — с полугодовой разбивкой мероприятий и планируемых показателей;
- третий год рассматривается в годовых параметрах.

Мероприятия по реализации концепции включаются как одна из основных частей в план социально-экономического развития области, в кото-

рый входят и текущие работы подразделений администрации. План, таким образом, также имеет 3-х годичный цикл, хотя отдельные его разделы, главным образом текущие, могут иметь и годовой цикл.

Третий уровень – годовые планы социально-экономического развития. При подготовке плана на очередной год подразделения, ответственные за реализацию разделов концепции, уточняют мероприятия на два ранее рассмотренных года и дополняют его мероприятиями на 3-й год, что обеспечивает непрерывность планирования и управления реализацией концепции (табл. 1).

Таблица 1

Схема непрерывного 3-х годичного планирования

Год разработки плана	Планируемые годы				
	2000	2001	2002	2003	2004
1999	1 год	2 год	3 год		
2000		1 год	2 год	3 год	
2001			1 год	2 год	3 год

В процессе разработки данного плана социально-экономического развития области, возможно, будет необходимо уточнить как саму концепцию, так и ее плановые показатели.

Для управления разработкой плана необходимо выделение подразделения, курирующего и организующего эти работы (в дальнейшем – Координатора). Одновременно Координатор может контролировать и текущее (месяц, квартал) выполнение плана социально-экономического развития, оценивать в этой части работу подразделений администрации.

Основанием для разработки плана социально-экономического развития является постановление губернатора, которое устанавливает:

- структуру (разделы) документа;
- ответственных за разработку мероприятий раздела подразделений администрации;
- показатели социально-экономического развития;

- этапы и сроки разработки плана.

Показатели первого (верхнего) уровня уточняют на планируемый цикл управления (3 года) ранее заданные на 5–10 лет показатели достижения целей социально-экономического развития.

Вид представления разделов плана требует упорядочения и формализации. При определении формы раздела (подраздела) необходимо обеспечить возможность оценки выполнения задач концепции конкретными исполнителями за достаточно короткий управленческий период (месяц, квартал), внести при необходимости оперативные корректировки в аспекты их деятельности. Для обеспечения указанных функций форма раздела должна отвечать следующим условиям:

- детализации задач раздела (подраздела) до конкретных мер и действий, выполняемых, как правило, одним исполнителем (подразделением);
- соблюдению последовательности (очередности) этих мер и действий, их взаимоувязанности;
- детализации реализации задач раздела во времени. Ранее мы предлагали провести такую детализацию для 1-ого года планирования — месячную или квартальную, для 2-ого года — полугодовую и для 3-его года — годовую.

Нам представляется, что выполнение условий вполне можно осуществить при принятии формы раздела (подраздела), приведенной в таблице 2, в которой дан и условный пример ее заполнения.

Предварительная разработка раздела (подраздела) должна быть завершена подразделениями администрации и согласована с соисполнителями, функциональным руководителем и Координатором в III квартале года, предшествующего планируемому.

Утверждение проекта плана целесообразно проводить вместе с утверждением бюджета области на планируемый год, т.к. сводный раздел проекта плана определяется расходной частью.

Таблица 2

Форма представления проекта плана по разделу (подразделу)

Содержание мероприятия	Этапы работ	Срок исполнения	Исполнитель	Ответственный за мероприятие	Достижимый показатель по годам 2000/2001/2002			Общие затраты, тыс.руб		Примечания
					Наименование	Ед. изм.	Величина	Всего	в т.ч. из бюджета	
Создание фонда научно-технического потенциала	Разработка основных положений о деятельности фонда	январь-март	xxx	Петров	Кол-во внедр. н.-т. разработок	шт.	0	0	0	
	Разработка положения об экспертных советах	апрель	xxx							
	Разработка положений о конкурсах на проведение научно-технических исследований	апрель-май	xxx							
	Разработка устава фонда	апрель-июль	ууу							
	Подготовка распоряжения губернатора о введении в действие разработанных документов и формировании размера фонда на 2001 г.	июль-август	xxx							
	Проведение конкурса научно-технических разработок	1 пол. 2001 г.	xxx	Петров		шт.	10	120	120	
	Проведение конкурса научно-технических разработок	2002 г.	xxx	Петров		шт.	15	130	130	

Координацию и контроль за выполнением мероприятий плана осуществляет Координатор. По истечении принятого цикла оперативного управления (месяц или квартал) подразделение, ответственное за выполнение раздела (подраздела) плана, представляет Координатору отчет о выполнении запланированных мероприятий с визой функционального руководителя.

По итогам рассмотрения хода выполнения плана социально-экономического развития области на уровне руководителей функциональных служб администрации области целесообразно проведение совещания у губернатора, на котором принимаются решения о включении дополнительных мероприятий и выделении дополнительных ресурсов, переносе по объективным причинам сроков выполнения мероприятий или их прекращении.

РЕГИОНАЛЬНЫЙ МАРКЕТИНГ КАК ИНСТРУМЕНТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Интеграционные процессы в Европе, новый уровень социальных и экологических стандартов, глубокая перестройка экономики привели в последние годы к существенным проблемам в развитии регионов. В конце 80-х годов в Европе появились и стали применяться новые организационные технологии, направленные на активизацию регионального развития в новых условиях. Применение подобных организационных технологий позволило ряду стран Европы преодолеть экономический спад, активизировать свое развитие, привлечь новые инвестиции, более эффективно решать социальные и экономические проблемы.

Региональный маркетинг для России — понятие новое. В конце 70-х — начале 80-х годов в Германии началась структурная перестройка экономики, многие предприятия стали переходить на экологически чистые производства и новые технологии, требующие дополнительных капитальных затрат. В борьбе за привлечение инвестиций территориальные образования стали кон-

куруировать между собой, стремясь быть более привлекательными, чем другие, для свободного капитала.

Многие проблемы, возникшие в Западной Европе в то время, являются актуальными сейчас для российской действительности. Например, такие, как недостаток денежных ресурсов на содержание и развитие социальной сферы, структурная перестройка промышленности, вызывающая сокращение объемов традиционного промышленного производства, социальное расслоение общества. Решение возникших проблем только инструментами свободного рынка, без вмешательства властных структур, даже в странах с развитой рыночной культурой оказалось недостаточно эффективно. Вследствие этого возникла теория регионального маркетинга, которая первоначально понималась в “узком” смысле как придание благоприятного имиджа территории, реклама ее привлекательных черт, создание благоприятного климата для размещения инвестиций.

Как показала практика, регионы не могут быть в полной мере привлекательными, если их стратегия будет направлена только на рекламу своего внешнего облика, культурных достопримечательностей, торговых заведений, на возрождение и развитие деловых центров. Не менее важно повышение уровня жизни населения, создание благоприятной социальной среды проживания как гостей, так и постоянных жителей. Для этого должны быть решены многие социальные и инфраструктурные проблемы — такие, как проблемы транспорта, связи, здравоохранения, образования, культуры, науки, жилья и благоустройства, экологии, социального обеспечения и другие. Необходимость решения указанных задач постепенно изменила концепцию регионального маркетинга.

В “широком” смысле региональный маркетинг должен, ориентируясь на интересы бизнеса, решать потребности развития экономики всего региона, его социальной сферы, улучшать качество жизни основных социальных групп населения и каждого отдельного жителя.

В настоящее время существуют различные подходы к пониманию регионального маркетинга, однако большинство западных и отечественных ученых и специалистов сходится в том, что сущность данного понятия – повышение качественных показателей региона, повышение качества жизни населения, улучшение условий развития экономики, разработка концепции развития и претворение ее в жизнь в интересах всех социальных групп населения города [4, 12]. Региональный маркетинг выступает как основа для разработки стратегии социально-экономического развития, новое понимание планирования и управления развитием региона.

Российские регионы во многом отличаются от территориальных образований развитых стран мира и уровнем развития, и численностью, и характером решаемых проблем, и исходными условиями функционирования. Нецелесообразно и невозможно копировать зарубежный опыт. Кроме того, сами регионы внутри страны по многим позициям отличаются друг от друга, что требует индивидуального подхода при разработке концепции и выборе вариантов развития. Вместе с тем, методические подходы к формированию стратегии социально-экономического развития региональных образований весьма актуальны и привлекательны для их применения в российской практике управления.

Цель регионального маркетинга – формирование стратегии развития и принятие таких мер, которые оптимальным образом соответствовали бы различным, частично противоречивым интересам и потребностям в рамках единой концепции. Эта цель может лишь тогда быть успешно достигнута, если региональный маркетинг займет прочное место в деятельности структур управления.

В технологии разработки концепции можно выделить три фазы:

- маркетинговый анализ;
- развитие маркетинговой стратегии;
- реализация маркетинговой стратегии.

Задача анализа – выявить сильные и слабые стороны региона, оценить его возможности. Это позволит:

- определить такие специфические особенности, с помощью которых область отличается от других близлежащих регионов, т.к. реально конкуренция возникает с ними;

- выявить важнейшие цели, на достижение которых должна ориентироваться деятельность управленческих структур региона;

- наметить основные пункты стратегии, с помощью которых эти целевые установки могут быть реализованы, а известные проблемы — решены.

При исследовании достоинств и слабых сторон социально-экономического комплекса региона используется метод SWOT-анализа, применение которого позволяет агрегировать результаты детальных обследований и обоснований в суждениях относительно сравнительных преимуществ или недостатков описываемого объекта.

Применительно к концепции региона рекомендуется провести анализ следующих факторов [12].

1. Географическое положение (расположение, транспортные связи с зарубежными странами, другими регионами, районами).
2. Население и демографическая ситуация.
3. Природные ресурсы и полезные ископаемые.
4. Пространственная организация (наличие участков для развития в региональной собственности, их расположение).
5. Жилищная сфера и инженерная инфраструктура (обеспеченность энерго-, тепло- и водопотреблением и т.д.).
6. Социальная инфраструктура (наука и образование, культурно-историческое наследие и т.д.).
7. Политическая ситуация, безопасность, общественные отношения.
8. Экономика (основные отрасли экономики и инфраструктуры).
9. Экология.

По нашему мнению, для разработки концепции необходимо привлечение научных организаций, широкого круга руководителей и специалистов области. При организации работ по разработке концепции необходимо учитывать.

- наличие разных групп интересов в регионе, что и определяет необходимость привлечения к работе широкого круга специалистов и экспертов, общественных организаций;
- необходимость сжатых временных рамок работы.

В научной литературе [12] предлагается создать при губернаторе области или под его непосредственным руководством координационный комитет, в функции которого входит руководство рабочими группами, рассмотрение результатов их работы и принятие решений о включении предложений рабочих групп в концепцию социально-экономического развития. В составе координационного комитета могут быть: руководители администрации области по отраслям, представители Законодательного Собрания области, представители научных и образовательных учреждений, представители отраслей экономики. По нашему мнению, возможно возложение функций комитета на Экономический совет области с расширением его состава при рассмотрении вопросов разработки концепции.

Возможно и создание рабочих групп по отдельным проблемам, в которых и проводится основная работа. Однако практика функционирования рабочих групп показала, что, как правило, их работа неэффективна по различным причинам. По нашему мнению, более рационально поручить основную работу по проведению анализа и подготовке предложений для первого варианта концепции соответствующим научным подразделениям области, а затем их предложения направить на рассмотрение компетентным специалистам для подготовки заключений.

Итоги работы должны быть представлены в виде записки, построенной по следующей стандартной схеме:

- текущее состояние, краткая характеристика имеющегося положения;
- формулировка проблемы;
- концепция решения проблемы, ориентировочный прогноз развития и затрат;
- необходимые меры со стороны администрации.

По результатам представленных заключений разработанные материалы при необходимости дорабатываются и выносятся на обсуждение координационного совета, который принимает решение о включении данных пунктов в концепцию социально-экономического развития области.

В дальнейшем такая схема организации работ может применяться и для ежегодного уточнения концепции.

ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА КАК СТРУКТУРООБРАЗУЮЩИЙ ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ

В экономике области последние несколько лет идет старение и выбытие основных производственных фондов, в структуре кредитов 98% составляют краткосрочные кредиты, идет свертывание производства на предприятиях, работающих на потребительский рынок, падает производительность труда, растет энергоемкость и трудоемкость производства. В целях выхода из кризиса увеличивается протекционизм по отношению к местным товаропроизводителям, идет борьба на всех уровнях за повышение конкурентоспособности, стимулирование развития реального сектора экономики.

В исследованиях и расчетах, проведенных Вологодским научно-координационным центром ЦЭМИ РАН, показано влияние инвестиционных ресурсов на макроэкономические показатели социально-экономического развития региона. В работе проводятся прогнозные расчеты на 3 года развития экономики области в 3-х сценариях:

1. «Оптимистический» сценарий

В рамках данного сценария предполагается приоритетность роста инвестиций в основной капитал, снижение объемов задолженности по кредитам и займам, фиксация занятости во всех сферах экономики, а также стабилизация валютного курса рубля (в сопоставимой оценке).

«Оптимистический» сценарий развития экономики на прогнозируемый период содержит следующие основные посылки:

- Средний темп прироста инвестиций в основной капитал +2,5% в месяц;
- Средний темп прироста численности занятых в экономике 0,0% в месяц;
- Средний темп прироста кредиторской задолженности по кредитам и займам -6,0% в месяц;
- Средний темп роста курса доллара 0,0 % в месяц;
- С учетом роста цен, наблюдавшегося в конце 1998 года, фиксируется инфляция на уровне первого полугодия 1999 года не выше 4,0% в месяц.

2. «Реалистический» сценарий

Данный вариант был разработан исходя из наиболее вероятного сценария развития событий, в котором в качестве главного ориентира принято сохранение темпов роста управляющих переменных, имевших место в первом полугодии 1999 года.

«Реалистический» сценарий развития экономики включает следующие целевые ориентиры:

- Средний темп прироста инвестиций в основной капитал +1,5% в месяц;
- Средний темп прироста численности занятых в экономике -0,18% в месяц;
- Средний темп прироста кредиторской задолженности по кредитам и займам -3,0 % в месяц;
- Средний темп роста курса доллара +2,2% в месяц;
- Инфляция фиксируется на уровне первого полугодия 1999 года не выше 4,0% в месяц.

3. «Пессимистический» сценарий

Сценарий построен для оценки ситуации в экономике области, которая может возникнуть при ухудшении основных тенденций и условий хозяйствования, сложившихся в первом полугодии 1999 года. Соответствующий сценарий, в частности, предполагает следующее:

- Средний темп прироста инвестиций в основной капитал 0,0% в месяц;
- Средний темп прироста численности занятых в экономике -0,25% в месяц;
- Средний темп прироста кредиторской задолженности по кредитам и займам 0,0% в месяц;
- Средний темп роста курса доллара +3,4% в месяц;
- Инфляция не превышает 4,0% в месяц.

Расчеты, приведенные в таблице 3, показывают, что одним из ключевых направлений деятельности администрации области должно быть формирование и проведение такой инвестиционной политики, которая позволила бы для внешних инвесторов (отечественных и зарубежных) выделить область как регион, имеющий лучший инвестиционный климат. По отношению к внутренним инвесторам эта политика предусматривает ряд льгот и стимулов в случае, если интересы частного бизнеса совпадают с целями и задачами государства и муниципалитетов. Конечная цель такой политики — укрепление позиций региональной экономики в экономике России, выход на новые внешние рынки и расширение традиционных, уже освоенных, повышение эффективности и конкурентоспособности предприятий области.

Инвестиционный климат региона — это обобщенная характеристика совокупности экономических, социальных, политических, государственно-правовых и социокультурных условий, обеспечивающих привлекательность данного региона для инвестиций.

Таблица 3

*Индексы основных макроэкономических показателей в 1999—2001 гг.
в соответствии с выбранными сценариями развития региона,
в % к соответствующему периоду предыдущего года*

Показатели	Факт	«Оптимистиче- ский» прогноз			«Реалистиче- ский» прогноз			«Пессимистиче- ский» прогноз		
	Годы									
	1998	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Объем промышленной продукции	97,6	104,8	105,1	108,2	103,3	103,4	102,2	102,8	101,8	99,3
Потребительские товары	99,1	106,4	108,6	105,4	104,3	102,9	102,8	104,2	99,0	94,3
Розничный товарооборот	82,6	80,2	102,8	106,6	79,7	101,4	100,4	77,5	86,9	94,9
Объем платных услуг населению	95,5	108,8	105,5	102,1	107,0	104,4	105,3	106,2	93,3	95,8
Продукция сельского хозяйства	89,5	95,2	103,1	102,5	94,0	100,1	100,6	119,3	100,0	95,8
Объем подрядных работ	106,5	101,8	102,3	103,0	100,6	101,4	102,3	100,2	95,0	95,4
Ввод жилья	104,3	82,0	104,2	103,1	80,3	103,0	103,1	78,3	100,0	98,8
Среднемесячная заработная плата	102,5	94,0	99,9	101,3	92,9	98,3	100,5	92,7	97,7	98,1
Оборот грузов	97,1	115,3	102,8	101,8	113,3	100,9	103,0	108,8	96,4	93,1
Кредиторская задолженность	104,1	94,0	88,7	98,0	98,2	99,7	99,1	99,7	99,1	101,7
Дебиторская задолженность	105,2	92,1	95,7	95,6	94,1	98,8	98,4	96,5	103,1	100,1

В экономической литературе часто употребляется взаимобратный термин "инвестиционный риск", следовательно, деятельность органов власти должна максимально снижать этот риск. Инвестиционный климат включает объективные возможности региона (инвестиционный потенциал) и условия деятельности инвестора (инвестиционный риск). Потенциал региона в своей основе — характеристика количественная, учитывающая основные микроэкономические показатели, насыщенность территории факторами производ-

ства (природными ресурсами, рабочей силой, основными фондами, инфраструктурой), потребительский спрос населения и др.

Инвестиционный риск характеризует вероятность потери инвестиций и дохода от них. Риск как бы суммирует правила игры на инвестиционном рынке, поэтому, по сути, риск — характеристика качественная. Степень риска зависит от политической, социально-экономической, экологической, криминальной ситуаций.

Результативность проводимой работы по формированию благоприятного инвестиционного климата, положительного имиджа области как региона, где создаются условия для успешного и безопасного инвестирования, насколько это возможно в России, можно оценить по тому, как меняется рейтинг области.

По оценке аналитиков журнала "Эксперт", Вологодская область является единственной в России, где за 1998 год улучшились все составляющие "инвестиционного риска", и занимает одно из ведущих мест в России по динамике снижения инвестиционных рисков. Вологодская область вышла на 12 место в списке самых безопасных для инвестирования российских регионов, причем в 1997 году сводный рейтинг области был ниже на 36 пунктов по сравнению с 1998 годом, в 1996 году — на 10 пунктов по сравнению с 1997 годом. Эксперты отмечают, что область имеет все условия для успешного и безопасного инвестирования, а существенным фактором недоинвестирования является недостаточная информированность об инвестиционном климате региона. В случае с Вологодской областью улучшение сводного рейтинга стало в большей степени возможным благодаря информационной политике областных властей и большей открытости информации. По данным журнала "Рынок ценных бумаг", в типологии регионов по составляющим кредитного рейтинга Вологодская область в 1997 году попала в группу регионов, имевших лучшие и средние параметры развития; область имеет высокую обеспеченность обязательств собственными доходами при средней сбалансированности

бюджета, хорошие перспективы изменения доходов, доля "нерациональных" расходов в общих бюджетных расходах невелика (4%), по сводному индексу кредитоспособности область вошла в группу регионов, имеющих высокую кредитоспособность.

Государственная инвестиционная политика, частью которой является политика властей региона, исходит из того, что обеспечение высоких темпов инвестиций является важнейшей задачей нового этапа экономических преобразований, важнейшим условием структурной перестройки экономики и возобновления экономического роста, стабильного технологического и социального развития. На первый план в области выходят задачи расширения источников инвестиционного развития, активной поддержки высокоэффективных и быстроокупаемых проектов.

В области сформированы основы местного инвестиционного законодательства, принят Закон "Об инвестиционной деятельности на территории Вологодской области" и необходимые нормативно-правовые акты по его реализации. Инвесторам гарантируется при соблюдении определенных условий государственная поддержка в виде предоставления налоговых льгот на период от двух до трех лет по налогу на прибыль, налогу на имущество и перечислениям в территориальный дорожный фонд, может быть предоставлена гарантия на получение инвестиционного кредита и ряд других форм поддержки.

Вместе с тем, контент-анализ инвестиций предприятий выявил тревожную тенденцию — считанные предприятия осуществляют затраты на инновационные разработки и научно-технический прогресс, существуют серьезные проблемы и с инвестициями в персонал. Областные органы власти стимулируют усилия предприятий по освоению новых технологий, новых видов продукции, новых рынков. Ежегодно определяются приоритеты в развитии, механизм и реальные ресурсы из бюджетов всех уровней на инвестиционную деятельность. Утверждается фонд развития в областном бюджете

(1997 год — 50 млн. рублей, 1998 год — 6 млн. рублей), оказывается помощь предприятиям по подготовке бизнес-планов и инвестиционных проектов с целью получения внешних инвестиций.

Основным фактором устойчивого развития экономики страны в целом и региона в частности является использования достижений НТП и научно-технический потенциал региона. Приоритетной задачей региональной власти становится развитие научного и технического потенциала и привлечение его для разработки и внедрения современных технологий и конструкций в экономику региона. Для этих целей, по нашему мнению, можно использовать такую форму, как организация специализированного регионального фонда, основной целью которого будет создание “прозрачной” процедуры предоставления инвестиционных ресурсов.

Основными задачами фонда являются:

- конкурсная поддержка инициативных научно-технических разработок, производство которых возможно на предприятиях области;
- конкурсное содействие развитию производственных рыночных структур, обеспечивающих выпуск продукции на базе современных научно-технических разработок, создающих социальный эффект;
- конкурсное финансирование инвестиционных проектов, обеспечивающих мультипликационный эффект для области;
- содействие в подготовке научных, технических специалистов, необходимых в рыночной инфраструктуре, а также содействие особо приоритетным направлениям народного образования.

Предлагаемый механизм может мобилизовать внутренние инвестиционные ресурсы, во многом отвлекаемые сегодня в непроизводительную сферу вне региона. Так, удельный вес долгосрочных кредитов в последние годы колеблется на уровне 0,5–2,0%, что явно недостаточно для развития экономики.

Поскольку структурные изменения в экономике развиваются пока по пути изменений внутриотраслевых пропорций и в меньшей мере — межотраслевых, то приоритетным здесь можно считать ресурсо- и энергосбережение: в стройиндустрии, строительстве используются новые материалы, существенно сокращающие теплопотери; особая роль отведена дереву и изделиям из него с использованием новых технологий обработки (ДВП средней плотности, жилые дома из бруса, мебель из дерева). В машиностроении поддерживаются проекты по развитию новых производств — выпуск троллейбусов, импортозамещающего оборудования и комплектующих, высокоточных станков, машин и агрегатов для АПК, то есть на областном уровне осуществляются структурно-инвестиционные изменения. Нынешний их этап имеет целью восстановление нарушенного в годы реформ равновесия в экономике, обеспечение занятости населения и снижение уровня дискомфорта для воюлогжан, то есть формирование и развитие рынка предметов потребления и услуг, переориентация производства на нужды потребительского комплекса и другие меры.

При сохранении сложившегося уровня составляющих кредитного и инвестиционного риска область имеет хорошие шансы в ближайшие 2–3 года увеличить на порядок объем инвестиций.

КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО РАЗВИТИЯ ОБЛАСТИ

Динамика реформ определяет и требования к кадровой политике, проводимой органами власти и руководством фирм области. Главное качество, необходимое руководящему персоналу, — поведенческая гибкость, ориентация на большую степень автономности в принятии и реализации управленческих решений.

В содержании преобразований, происходящих с начала 90-х годов, можно выделить три аспекта:

— произошли обновления в обществе и экономике, при которых в мышлении происходит осознание потребности в изменениях, что и придает изменениям необратимый характер;

— сформировалось новое видение направленности развития, форм и способов преобразований;

— происходят институциональные изменения.

В анализе перспектив развития, в отличие от плановой экономики, в перестроечный период стали более четко идентифицироваться проблемы, стали признаваться провалы и кризисы в развитии экономических систем, в реализации государственных программ.

Но годы реформ принесли и ряд проблем, которых раньше не было, появились безработица, конкуренция на рынке труда, расслоение общества по имущественному состоянию, неуверенность в завтрашнем дне, изменились подходы к реализации социальной политики. Таким образом, от людей потребовались новые знания, новые поведенческие установки, без таких изменений развитие и даже функционирование становится проблематичным. Значимость кадровой проблемы очень велика. Например, успехи японской экономики во многом обусловлены деятельностью социально-профессиональной прослойки управляющих, развитие многих фирм получает толчок с приходом нового управляющего [11].

Актуальнейшая проблема — изменить стиль мышления всех членов общества, от рабочего до менеджера. Появилась потребность в привитии таких качеств, как предприимчивость и динамизм поведения, умение быстро ориентироваться в меняющейся ситуации.

Органы власти области прилагают немало усилий, чтобы сделать реформы общества, экономики эффективными и необратимыми, устранить негативные последствия и издержки. В регионе, как и по России в целом, решаются проблемы занятости. Так, за последние годы снижается уровень зарегистрированных безработных и составляет 3,7%, активно меняются про-

граммы обучения, открываются новые учебные заведения, вводятся новые специальности. Как ответ на реальную потребность рынка в экономистах, в годы реформ их стали готовить в трех вузах (было — в одном), кроме того, расширился перечень их специализации. Аналогично решен вопрос с подготовкой юристов. В области работает филиал Академии Госслужбы. Руководители предприятий, органов власти обучаются или проходят стажировку за рубежом.

Снижение требовательности к уровню профессиональных знаний и мастерству управленцев в середине девяностых годов сменилось в настоящее время повышением внимания к этому вопросу.

В государственной и муниципальной службе проводится аттестация кадров, происходит ротация с учетом возросших требований к умениям и навыкам аттестуемых. В управленческий труд все шире внедряются новые информационные технологии и новая техника, т.е. труд становится и в этой сфере более производительным, хотя темпы изменений пока остаются низкими. Отрицательный эффект таких изменений — частая смена кадров, что ведет к утрате преемственности, потере качества в работе. Технократизм и решение технических проблем, к сожалению, преобладают над организационно-управленческими проблемами, а именно решение последних может существенно улучшить качество и эффективность управления. Обобщение знаний и опыта по организации реформ за рубежом, анализ собственного опыта позволяют сделать обнадеживающие выводы.

Качество трудовых ресурсов (уровень квалификации управленцев высшего звена, организаторов производства, исполнителей) определяет длительность и качество проводимых изменений. Опыт показывает, что недостаточное внимание к человеческому фактору стоит для общества особенно дорого.

Администрация области создает условия для подготовки кадров в вузах области по нескольким, новым для области специальностям (экономисты,

специалисты лесного комплекса, сельского хозяйства, госслужбы). Но современная рыночная экономика требует значительно более широкой специализации. Есть проблемы и с качеством подготовки, учебные программы пока недостаточно адаптированы к потребностям общества на переходном этапе.

Многие менеджеры только на словах, но не на деле ориентированы на развитие трудовых ресурсов, соответствующих методов управления. Основное внимание концентрируется на таких показателях, как прибыль, доходы на акцию, затраты. Повышению квалификации работников, их моральному и материальному стимулированию при этом уделяется второстепенное внимание. Социологические опросы, проводимые ВНКЦ ЦЭМИ РАН, показывают нарастание неудовлетворенности условиями и организацией работы с персоналом.

Долгосрочное планирование кадровой политики фирмы, как правило, отсутствует, нет анализа кадрового состава персонала, структуры кадров не меняются годами, хотя меняется окружение и сами фирмы. Штатные расписания фирм разрабатываются на основе прошлого опыта и "мнимых" инструкций, а не прогнозов и оценок, сделанных в отношении требований к квалификации кадров.

Максимальное сосредоточение управленческой информации на верхних этапах власти и отсутствие ее у тех, кому она должна поступать в полном объеме, ведет к потере управляемости объектами, снижению инициативы у организаторов и управленцев среднего звена, нарастанию не решаемых проблем. Рекомендации по устранению узких мест в управлении общедоступны [6, 11], но, к сожалению, они не используются, человек "потерялся" среди других факторов производства.

В организации управления налицо несколько затяжных болезней: управленческие структуры разрастаются, становятся более сложными, а кризис в организации управления принимает подчас форму личных взаимоотношений между руководителями. Отсутствие четкой кадровой политики

приводит к нарушению преемственности в реализации усилий по достижению поставленных целей.

Люди у власти должны уметь анализировать проблемы и больные места, предлагать ясные и понятные альтернативы для решения этих проблем [15]. Они должны быть архитекторами социальных процессов, изучая и формируя то, что называется "культурой производства", анализируя ее ценности и нормы, и те пути, с помощью которых эти ценности могут быть привиты и переданы людям, или, в случае необходимости, противостоять отжившим нормам организационной культуры.

На руководителях региона лежит ответственность за построение хороших коммуникаций, за внедрение в жизнь персонал-технологий, соответствующих требованиям времени.

Введение в практику выборности региональных лидеров и представительных органов власти также требует разработки особых программ их подготовки. Кадры решают все — это не просто лозунг, это квинтэссенция успешных реформ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Практика проведения социально-экономических реформ последнего десятилетия в России показывает, что необходимо усиление роли государственных органов власти в управлении социально-экономическим развитием как страны в целом, так и на уровне региона. Государственное регулирование социально-экономических процессов преобразования и развития общества должно учитывать складывающиеся рыночные отношения, мировые и российские тенденции развития.

Приоритетной задачей органов власти и управления на всех уровнях становится выработка и осуществление социально-экономической политики, основанной на стратегии устойчивого экономического роста и обеспечивающей повышение качества жизни населения.

Достижение признанных целей социально-экономического развития области возможно при рациональном соединении перспективной и текущей деятельности органов власти и управления, осуществлении стратегического, среднесрочного, оперативного планирования и управления социально-экономическим развитием области.

Стратегическое управление развитием региона обеспечивается разработкой и реализацией концепции социально-экономического развития, которая учитывает существующее положение различных сторон жизни области и ее населения, имеющиеся преимущества и слабые стороны, а также действующие и прогнозируемые тенденции в российской и региональной экономике.

Одним из основных факторов, влияющих на устойчивое развитие социально-экономической системы региона, является уровень инвестиционных ресурсов. Предпринимаемые властными структурами области меры по улучшению инвестиционного климата региона позволили достичь позитивных результатов в этом направлении. Вместе с тем, необходимо усиление влияния государственных органов на сохранение и развитие научно-технического потенциала области, являющегося ведущим фактором устойчивого развития общества в условиях стратегических изменений, происходящих в мире.

В работе рассмотрены влияние качества и профессиональной компетентности управленческих кадров на глубину социально-экономических преобразований, эффективность регионального управления, а также принимаемые властными структурами области меры по повышению качества образовательного процесса и обеспечению его непрерывности.

Затронутые вопросы, безусловно, не охватывают всего комплекса проблем регионального развития, требуют дальнейшего углубления и детализации, но, вместе с тем, могут послужить основой дальнейшего совершенствования управления развитием социально-экономических процессов в Вологодской области.

Костыгов Николай Владимирович

**Управление развитием региона в условиях стратегических изменений.
Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 1999.**

Корректор Воронина Л.Н.

Оригинал-макет
Табунова Т.А.

Подписано в печать 04. 11. 99.

Заказ № 17 Тираж 150 экз.

Множительное бюро Вологодского НКЦ ЦЭМИ РАН
160014, г. Вологда, ул. Горького, 56-а, тел. 24-42-16

Лицензия №040925 от 25 ноября 1998 г.
