

УДК 338.984
ББК 65.9(2Р)23
С 291

С 291 **Селиверстов В.Е.** Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – 496 с.

ISBN 978-5-89665-216-8

Монография посвящена методологии и практике формирования системы стратегического планирования межрегионального и регионального развития. Проанализирован опыт научных исследований и разработки программных документов стратегического развития Сибири (ФЦП «Сибирь», Стратегия развития Сибири до 2020 года), рассмотрены механизмы и институциональные условия их реализации. На примере Новосибирской области показаны методические особенности формирования многоуровневой системы стратегического планирования в субъекте Федерации. Рассмотрены методические и инструментальные аспекты создания системы регионального мониторинга как информационно-управленческой основы региональной политики и стратегического планирования.

Для научных работников, работников органов власти и управления, студентов, аспирантов и преподавателей вузов.

ISBN 978-5-89665-216-8

© ИЭОПП СО РАН, 2010 г.

© Селиверстов В.Е., 2010 г.

Полная электронная копия издания расположена по адресу:

http://lib.ieie.su/docs/2010/Seliverstov_2010_Strategicheskie_razrabotki_i_strategicheskoe_planirovanie_v_Sibiri.pdf

Раздел 2

ФОРМИРОВАНИЕ МНОГОУРОВНЕВОЙ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТЕ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ)

Данный раздел является основным прикладным «ядром» книги, что объясняется следующими обстоятельствами:

1. Новосибирская область – один из лидеров в Российской Федерации по созданию многоуровневой системы стратегического планирования, основанной на современных управленческих новациях и механизмах реализации, на принципах системности и государственно-частного партнерства. В области разработаны, утверждены и приняты к исполнению Стратегия социально-экономического развития региона на период до 2025 года и Схема территориального планирования Новосибирской области на этот же период. Разработана Программа социально-экономического развития региона на период до 2015 года, призванная конкретизировать стратегические установки долгосрочного развития, спроецировать их на ближайший среднесрочный период и выработать конкретные механизмы реализации в виде приоритетных программ и задач. На уровне новосибирского мегаполиса проведена корректировка и уточнение принятого ранее Стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска на период до 2020 г., активно используется Генеральный план г. Новосибирска. На нижнем районном уровне с разной степенью эффективности разрабатывается система долгосрочных и среднесрочных программ и ежегодных планов социально-экономического развития административных районов и муниципальных образований. Важное место в системе регионального управления занимает трехлетний План социально-экономического развития, разрабатываемый на принципах «скользящего планирования».

2. Автор являлся непосредственным исполнителем этих работ (а по ряду из них – руководителем и основным идеологом), охватывающих разные стадии (Стратегия, Программа) и уровни (субъект Федерации, г. Новосибирск, г. Бердск) планирования, что дает основание сформулировать определенные выводы

и рекомендации именно по *системе* регионального стратегического планирования.

3. На примере Новосибирской области удалось верифицировать и реализовать на практике основные методические подходы к стратегическому планированию, разработанные автором.

4. В Новосибирской области происходит формирование новой модели регионального развития, и данный субъект Федерации может рассматриваться как модельный регион с модернизированной структурой экономики и эффективной системой управления, развитие которого происходит в основном за счет мобилизации внутренних ресурсов и возможностей, и это также дает основания для методических обобщений.

В разделе акцент будет сделан не столько на содержательных результатах осуществленных разработок (конкретные индикаторы развития, темпы роста и отраслевая структура региональных и муниципальных экономик, сравнительные характеристики разработанных сценариев развития), сколько на достаточно подробном описании самой технологии разработки и процесса «конструирования» программных документов. Фактически мы будем описывать процесс регионального «стратегирования». Это может представлять методический интерес для других аналогичных работ и будет являться основой для получения содержательных выводов и рекомендаций по разработке стратегических документов регионального и муниципального развития.

Глава 2.1

НОВОСИБИРСКАЯ ОБЛАСТЬ

КАК ОБЪЕКТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Необходимым начальным этапом разработки любых стратегических документов является стратегический анализ развития и конкурентных особенностей рассматриваемого региона. Нами был рассмотрен генезис развития региона за последние полвека и показано, что Новосибирская область была одним из наиболее динамично развивающихся регионов России на протяжении большей части XX века. В конце 1980-х годов по комплексной оценке экономического потенциала Новосибирская область была в первой десятке регионов РСФСР и имела имидж региона с прогрессивной структурой хозяйства, с сильным научно-образо-

вательным потенциалом и с интенсивным сельским хозяйством. В период рыночных реформ высокий потенциал региона оказался невостребованным и стал быстро разрушаться. Если в 1994 г. в Новосибирской области валового регионального продукта на душу населения производилось около 90% от среднероссийского уровня, то к 1996 г. этот показатель снизился уже до 87%, а к 2002 г. – до 75,6%. Особенно пострадали базовые для Новосибирской области отрасли машиностроения, составляющие основу высокотехнологичного производства, – приборостроение, электроника и микроэлектроника. Новосибирская область в середине 1990-х годов вошла в категорию «новых депрессивных регионов» [Селиверстов и др., 2000].

В эти годы произошло качественное изменение специализации Новосибирской области: из мощного промышленного центра России она превратилась в регион, обслуживающий сферу обращения и финансы, межрегиональную торговлю, усилились позиции региона как крупного транспортного центра. В результате в структуре валового регионального продукта Новосибирской области значительно выросла доля услуг – с 40,2% в 1995 г. до примерно 63% в 2009 г.

За последние годы Новосибирская область в своем экономическом и социальном развитии добилась серьезных успехов. В результате последовательной модернизации экономической политики удалось достигнуть высоких темпов роста в промышленности, сельском хозяйстве, торговле. Увеличивались инвестиции в реальный сектор экономики. Возросли реальные доходы населения. Улучшились финансовые показатели предприятий и организаций, что способствовало росту доходной базы региона. Начался процесс технологического обновления и освоения производства конкурентоспособной продукции. В настоящее время Новосибирскую область можно называть *территорией нового качества роста*. Начиная с 2001 г. темпы роста ВРП и промышленности региона в среднем на треть превышали среднероссийские, улучшились позиции Новосибирской области в Сибирском федеральном округе (рис. 2.1).

Заметно усилилась действенность инновационной политики. Стабилизировалась положительная динамика качества жизни населения, приближаясь к средним значениям по Российской Федерации. По темпам строительства Новосибирская область стоит в одном ряду с Москвой, Санкт-Петербургом и Татарстаном.

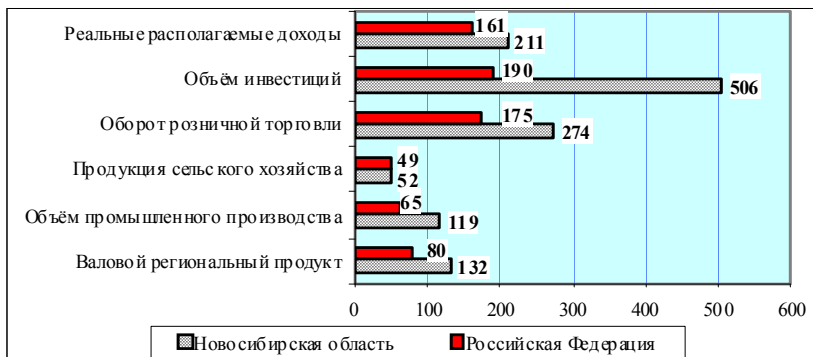


Рис. 2.1. Темп прироста основных экономических показателей по НСО и РФ (2008 г. в % к 1999 г., в сопоставимой оценке)

Наш анализ показал, что устойчивость Новосибирской области по отношению к кризисным явлениям была выше, чем в среднем по России. Хотя начиная с последнего квартала 2008 г. экономика области столкнулась с серьезными проявлениями кризиса, по итогам 2008 г. в целом Новосибирская область показала высокие результаты социально-экономического развития – среднегодовой темп прироста промышленного производства составил 8,6% (по РФ – 2,1%), инвестиций в основной капитал – 18% (по РФ – 9,1%), реальных денежных доходов населения 13% (по РФ – 2,7%). В 2009 г. снижение роста производства и основных показателей благосостояния в регионе также были ниже, чем в среднем по Российской Федерации и по Сибирскому федеральному округу, а в сельском хозяйстве вообще был достигнут рекордный за все годы сбор зерновых.

Тем не менее в целом по основным показателям уровня жизни область находится лишь в середине списка субъектов Российской Федерации. Значительная часть производственного аппарата региона устарела как физически, так и морально. Так, в 2006 г. объем инвестиций в основной капитал, приходящихся на одного жителя области, был вдвое меньше, чем в среднем по стране. Поэтому перед регионом и его властными структурами была поставлена задача переломить эти тенденции, усилить и укрепить позитивную динамику экономического роста, добиться качественных преобразований во всех сферах жизни. Было достигнуто четкое понимание, что задача модернизации экономики и достижения новых высоких стандартов уровня жизни населения региона может быть решена только при консолидации усилий власти, бизне-

са и населения области и при наличии научно обоснованной долгосрочной программы действий, отраженной в системе стратегических документов регионального и муниципального развития.

При формировании стратегических альтернатив социально-экономического развития Новосибирской области на долгосрочную перспективу нами были выявлены и в дальнейшем учитывались следующие характерные особенности региона.

1. Новосибирская область обладает *специфической пространственной структурой*: подавляющая часть ее экономического потенциала расположена в Новосибирской городской агломерации, куда наряду с Новосибирском входят также города Бердск, Искитим и Обь, поселки Кольцово и Краснообск. «Большой Новосибирск» – это около 80% населения области, и подобная моногородская структура размещения оказывает серьезное влияние на тенденции и эффективность экономического развития региона. Отсутствие других крупных и средних городов снижает возможности диверсификации хозяйственной деятельности и объективно делит всю территорию на два полюса: относительно благополучную городскую агломерацию и в значительной своей части существенно менее развитые сельские территории.

2. Область практически *независима от нефтегазовых источников бюджетных доходов, от доходов от добычи и переработки других полезных ископаемых*. С одной стороны, это негативно сказывается на финансовых ресурсах региона. С другой – отсутствие на территории области крупных месторождений невозпроизводимых природных ресурсов и соответствующая структура экономики снимают необходимость перепрофилирования хозяйства региона в долгосрочной перспективе ввиду истощения этих запасов. Новосибирская область не «привязана» ни к одной крупной вертикально-интегрированной компании, и поэтому ей не страшны потери от перерегистрации крупных бизнес-структур, в существенной степени определяющих наполнение местного бюджета. То, что доходная часть бюджета региона формируется из множества источников, снижает потенциальные финансовые риски и обеспечивает большую стабильность при его формировании.

3. Имеется весьма характерная особенность в части *формирования денежных доходов и расходов населения* в Новосибирской области. Область входит в число немногих регионов России, где душевые расходы превышают душевые доходы, причем в течение последних лет область прочно удерживает лидерство в Рос-

сии по такому превышению (например, в 2004 г. оно составило 21%, тогда как в Москве – 4%, а в целом по России имела место обратная тенденция: среднедушевые доходы превышали расходы на 1,8%; в 2000 г. превышение расходов над доходами в области было еще более внушительным и составляло 34%). Это связано со структурой расходов, в которых в области особенно велика доля сбережений во вкладах, ценных бумагах, затрат на приобретение недвижимости, покупку валюты. На соотношении показателей денежных доходов и расходов населения в Новосибирской области сказывается также «миграция денег» из соседних регио-

| Сильные стороны | Ограничения развития |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Уникальный научно-образовательный комплекс ✓ Выгодное географическое положение ✓ Развитый человеческий капитал ✓ Высокие устойчивые темпы роста экономики в последние годы ✓ Диверсифицированная структура экономики ✓ Статус центра федерального округа ✓ Качество законодательной, нормативно-правовой и методической базы | <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Слабая ресурсно-минеральная база ⇒ Низкая восприимчивость реального сектора к инновациям ⇒ Неравномерность развития районов НСО ⇒ Сокращение численности населения ⇒ Состояние автодорожной сети и коммунальной инфраструктуры ⇒ Изношенность основных фондов |
| Возможности развития | Возможные внешние угрозы |
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Достижение синергии всех потенциальных источников роста ✓ Межрегиональная и международная кооперация и интеграция ✓ Реализация статуса центра федерального округа | <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Рост межрегиональной конкуренции за мобильные ресурсы (трудовые и финансовые) ⇒ Недостаточность федеральной поддержки крупных инфраструктурных проектов ⇒ Рост международной конкуренции за квалифицированный персонал ⇒ Неконтролируемая миграция ⇒ Смена парадигмы государственной поддержки (наука и предприятия ОПК) |

Рис. 2.2. Итоговые характеристики SWOT-анализа Новосибирской области

нов (покупка товаров и услуг нерезидентами данного региона)¹.

Важнейшая составная часть разработки Стратегии долгосрочного развития Новосибирской области – *оценка конкурентных позиций и специфических особенностей региона*, выделяющих его из остальных субъектов Федерации. Использование методики SWOT-анализа² позволило выявить следующие сильные стороны, ограничения и возможности развития, потенциальные внешние угрозы для Новосибирской области (рис. 2.2).

Показано, что Новосибирская область, по большому счету, обладает тремя основными конкурентными преимуществами:

- уникальным даже по мировым масштабам *научно-образовательным потенциалом* в виде концентрации научных институтов Российской академии наук, Российской академии сельскохозяйственных наук и Российской академии медицинских наук, отраслевой и вузовской науки, сети высших учебных заведений, а также высокого уровня образования населения;

- *выгодным экономико-географическим положением*: расположение в центре России на пересечении важнейших транспортных коммуникаций, «столичный статус» города Новосибирска и его особая роль в федеративной системе России (что связано с расположением здесь аппарата Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе и территориальных представительств федеральных министерств и ведомств);

- *диверсифицированной структурой реального сектора экономики*, в котором в гармоничной пропорции сочетаются промышленность, сельское хозяйство, строительство и транспорт.

Перечисленные конкурентные преимущества области дополняются заметной ролью предприятий *малого и среднего бизнеса*. По числу малых предприятий Новосибирская область занимает шестое место в Российской Федерации. По показателю насыщенности *банковской системой* Новосибирск входит в десятку веду-

¹ К сожалению, в последние годы органы государственной статистики перестали публиковать данные о денежных расходах населения по регионам России (имеются лишь данные по потребительским расходам населения).

² SWOT-анализ проводился в разрезе важнейших сегментов производства, финансов и социальной сферы. Он состоял в выявлении основных сильных и слабых конкурентных позиций области, установлении взаимосвязей этих позиций, их систематизации, определении возможностей области и существующих для нее внешних угроз.

щих регионов по России и лидирует в Сибирском федеральном округе. Новосибирской области принадлежит явное лидерство в Сибири по развитию *IT-компаний*: третье место на рынке российских информационных и коммуникационных технологий по итогам 2004–2005 гг.

Эти конкурентные преимущества Новосибирской области могут быть реализованы в нелегкой цивилизованной конкурентной «борьбе» с соседними регионами. Нами был зафиксирован процесс усиления в последние годы *межрегиональной конкуренции на территории Сибири*, в том числе:

- ◆ в настоящее время три субъекта Федерации (Омская, Новосибирская области и Красноярский край) реализуют свой геополитический потенциал в части развития транспортных комплексов (мультимодальных транспортных узлов);

- ◆ усиливается конкуренция между сибирскими регионами (Новосибирская и Томская области, Красноярский край) в сфере осуществления проектов развития инновационных центров федеральной значимости;

- ◆ новые образовательные инициативы по созданию национальных университетов были инициированы Новосибирской и Томской областями и Красноярским краем. В результате в Красноярске создан Сибирский федеральный университет, в состав которого вошли четыре действующих вуза, а Новосибирский госуниверситет получил особый статус «исследовательского университета».

Успех в этой конкурентной борьбе в существенной степени зависит от правильных управленческих решений. В то же время очевидно, что основу будущего развития Сибири будет составлять не столько региональная конкуренция, сколько межрегиональные взаимодействия и сотрудничество, и это должно накладывать определенные ограничения на параметры региональных стратегий и программ.

Нами было показано, что в долгосрочной перспективе принципиально важна именно *совокупность всех потенциальных точек роста Новосибирской области*. В комплексе такими преимуществами не обладает ни один другой промышленный центр на востоке страны. Именно взаимосвязь и дополняемость всех потенциальных источников роста существенно повышают общую конкурентоспособность Новосибирской области, дают ей шанс на качественный рост в новом тысячелетии.

Глава 2.2

РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ НА ПЕРИОД ДО 2025 ГОДА

2.2.1. Методические особенности разработки Стратегии

«Стратегия Социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года» (далее – «Стратегия») разработана в 2006–2007 гг. в соответствии с распоряжением губернатора Новосибирской области в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН с привлечением следующих организаций:

- ◆ Институт стратегии и тактики бизнеса;
- ◆ Институт комплексных исследований транспортных систем (филиал ИТПМ СО РАН);
- ◆ Сибирский НИИ экономики сельского хозяйства СО РАСХН;
- ◆ Научный центр клинической и экспериментальной медицины СО РАМН;
- ◆ Сибирский университет потребительской кооперации;
- ◆ Сибирский центр поддержки общественных инициатив;
- ◆ Кафедра мировой экономики и туризма Сибирского государственного университета путей сообщения.

Научные руководители разработки – директор Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, академик РАН В.В. Кулешов и заместитель директора ИЭОПП СО РАН, к.э.н. В.Е. Селиверстов¹.

При обосновании научных и методических основ Стратегии мы исходили из того, что в современных условиях практически исчерпали себя традиционные подходы к разработке стратегиче-

¹ Нами были разработаны «идеология» и структура данного документа, подготовлены два основных раздела «Стратегический анализ развития и конкурентных возможностей Новосибирской области» и «Институциональные условия и механизмы реализации Стратегии», осуществлено научное редактирование всего документа. Кроме того, нами осуществлялось все оперативное руководство разработкой Стратегии, взаимосвязь с администрацией Новосибирской области и с внешними соисполнителями.

ских документов регионального развития, базирующиеся на анализе современной ситуации и прогнозе перспективной отраслевой структуры хозяйства. Нами был предложен подход, суть которого отражена в табл. 2.1.

Таблица 2.1

Методические особенности разработки Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области

| Блок | Традиционный подход | Подход в Стратегии Новосибирской области |
|--|---|--|
| Анализ современного состояния | Анализ современных тенденций социально-экономического развития региона. Используются традиционные методы экономического анализа и системы показателей | Анализ прошлых и современных тенденций развития с акцентом на выявление основных конкурентных преимуществ Новосибирской области, оценки проблем и угроз и выбор стратегических альтернатив. Традиционный и SWOT-анализ |
| Прогноз на перспективу | Экстраполяционный прогноз частных показателей развития | Используется комплекс экономико-математических моделей (макроэкономических, межотраслевых) |
| Сценарии развития | Строятся как логические конструкции без использования прогнозных моделей | Формируются и верифицируются на основе расчетов по комплексу экономико-математических моделей |
| Балансы ресурсов и продукции | Как правило, отсутствуют | Рассчитываются на основе использования комплекса моделей |
| Социальная политика | Анализ и прогноз отдельных показателей уровня жизни, экстраполяционный демографический прогноз | Прогноз социальной структуры населения и индикаторов развития человеческого потенциала. Демографический прогноз на основе модельных расчетов. Модификация идеи «приоритетных национальных проектов» применительно к перспективам развития Новосибирской области |
| Промышленная и инвестиционная политика | Анализ и прогноз отраслевой структуры производства | Проектный подход – отбор и обоснование приоритетных инвестиционных проектов. Обоснование целесообразности создания приоритетных территориально-отраслевых кластеров как новых форм сетевой организации производства, направленных на реализацию основных конкурентных преимуществ региона |

Любая региональная Стратегия предназначена не только для региональных и федеральных органов власти. Она адресована и бизнес-сообществу, интересы которого учитывались при разработке документа, и населению, ради которого ставятся основные цели Стратегии и будут решаться ее основные задачи.

Этот принцип был реализован при разработке Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. на принципах государственно-частного партнерства и механизмах социальной ответственности бизнеса. На рис. 2.3 показаны основные задачи, направления работ и взаимосвязи, реализованные в данной Стратегии.

Центральное место в Стратегии занимают обоснование и расчет сценариев долгосрочного социально-экономического развития, которые выполнялись с использованием современного и оригинального экономико-математического инструментария и тщательно отработанной информационной базы. Сценарии долгосрочного развития пронизывали все разделы разработанного документа и увязывались с перспективными инвестиционными проектами, которые были предложены и отобраны в ходе разработки Стратегии.

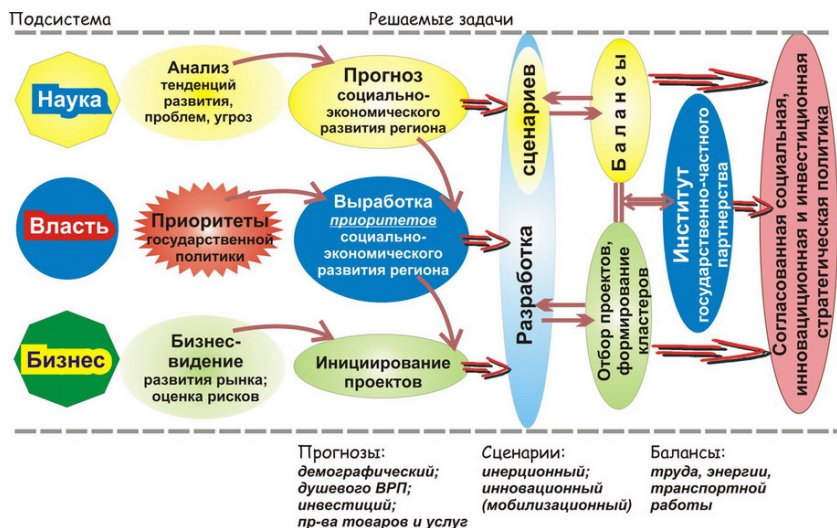


Рис. 2.3. Блок-схема разработки Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области

Обоснованность всех программных документов регионально-го развития в существенной степени определяется тем, насколько полно проработаны ресурсные ограничения, которые связаны с расчетами укрупненных балансов производства и распределения продукции, балансов трудовых ресурсов и балансов топливно-энергетических ресурсов. В Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области расчет этих балансов осуществлялся с использованием комплекса макроэкономических и межотраслевых моделей, при этом расчеты по межотраслевой модели осуществлялись в новой классификации видов экономической деятельности (ОКВЭД).

Традиционный анализ и прогноз отраслевой структуры производства были заменены на обоснования и расчеты формирования на территории области территориально-отраслевых кластеров – новых сетевых форм организации производства, которые возникают в наиболее конкурентоспособных секторах экономики Новосибирской области, являются основными точками роста в долгосрочной перспективе и формируют имидж региона в масштабах России и в системе мирохозяйственных связей.

Более детализированные расчеты и обоснования развития основных отраслей и производств, социальной сферы, сферы услуг проводились применительно к первому 10-летнему периоду, в рамках которого существует большая определенность в отношении известных инвестиционных проектов.

Для адекватного отражения и решения основных проблем социальной сферы региона было предложено использовать идею *приоритетных национальных проектов* как главных направлений решения наиболее острых социальных проблем, стоящих перед российским обществом. При этом с учетом специфики Новосибирской области, возможностей реализации социальных программ на принципах федерального и регионального софинансирования и использования принципов социальной ответственности бизнеса были модернизированы и распространены на долгосрочную перспективу формы и механизмы реализации этих проектов.

На первом этапе работ над Стратегией проводился детальный анализ конкурентных особенностей Новосибирской области, выявлялись основные проблемы и угрозы и формулировались стратегические альтернативы. Это послужило основой для разработки содержательных сценариев развития Новосибирской области, параметры которых рассчитывались с применением комплекса эко-

номико-математических моделей, при этом особый акцент делался на расчет и обоснование различных балансов (трудовых ресурсов, топливно-энергетических ресурсов и др.). Параллельно осуществлялась селекция инвестиционных проектов, сводные характеристики которых «встраивались» в модельные расчеты. Параметры сценариев характеризовали материально-вещественные ограничения на будущий рост производства. Параллельно рассчитывались основные параметры социальной политики и разрабатывались демографический прогноз, прогноз социальной структуры населения региона (с акцентом на изучение тенденций формирования «среднего класса») и прогноз основных показателей уровня жизни.

Далее предлагались направления реализации наиболее важных социальных задач через призму приоритетных национальных проектов. Проводилось обоснование главных направлений инновационной, промышленной, кластерной, пространственной политики перспективного развития Новосибирской области, которые должны обеспечить реализацию двух основных конкурентных преимуществ данного региона: уникального научно-образовательного и инновационного потенциала и выгодного геополитического и экономико-географического положения. На завершающем этапе формулировались необходимые институциональные условия и механизмы осуществления Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области.

Предложенная автором логика разработки Стратегии была трансформирована им в соответствующую структуру данного документа:

СТРУКТУРА СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

ВВЕДЕНИЕ

1. СТРАТЕГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ И КОНКУРЕНТНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

- 1.1. Стартовые условия развития Новосибирской области
- 1.2. Оценка конкурентных особенностей Новосибирской области: потенциал и факторы роста, проблемы и угрозы
- 1.3. Цели и задачи Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г.
- 1.4. Методические особенности разработки Стратегии

2. СЦЕНАРИИ ДОЛГОСРОЧНОГО РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ НА ПЕРИОД ДО 2025 г.

2.1. Макроэкономические расчеты по сценариям социально-экономического развития региона

2.2. Детализация и верификация мобилизационного сценария перспективного социально-экономического развития Новосибирской области

2.3. Приоритетные инвестиционные проекты долгосрочного развития Новосибирской области

3 СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

3.1. Ключевые проблемы социального развития Новосибирской области

3.2. Цель и основные направления социальной политики

3.3. Институциональные условия и механизмы реализации социальной политики в Новосибирской области

3.4. Прогнозируемые изменения демографических и социальных параметров

4. ОСНОВНЫЕ КОНТУРЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ В ПЕРИОД 2006–2025 гг.

4.1 Развитие промышленного комплекса Новосибирской области

4.2. Новые организационные условия и структуры промышленной политики и развития предпринимательства в Новосибирской области

4.3. Ключевые проблемы и сценарии развития оборонно-промышленного комплекса Новосибирской области

4.4. Стратегические направления внешнеэкономической деятельности

5. ИННОВАЦИОННАЯ СТРАТЕГИЯ ПЕРСПЕКТИВНОГО РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

5.1. Этапы реализации стратегической цели инновационного развития Новосибирской области

5.2. Стратегические направления инновационной политики Новосибирской области

5.3. Потенциал региональной инновационной системы Новосибирской области

5.4. Основные проблемы развития инновационной системы Новосибирской области

5.5. Стратегические приоритеты инновационного развития Новосибирской области

5.6. Сценарии инновационного развития Новосибирской области

5.7. Целевые задачи по развитию региональной инновационной системы Новосибирской области

5.8. Основные мероприятия по выявлению и снижению инвестиционных рисков

5.9. Инновационная составляющая территориально-отраслевых кластеров Новосибирской области

5.10. Индикаторы достижения целей инновационной стратегии

5.11. Механизмы реализации инновационной стратегии на уровне администрации Новосибирской области

5.12. Участие Новосибирской области в реализации межрегиональных связей в Сибирском федеральном округе в рамках инновационной стратегии

6. ФОРМИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ОТРАСЛЕВЫХ КЛАСТЕРОВ В ЭКОНОМИКЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

6.1. Транспортно-логистический кластер Новосибирской области

6.2. Кластер электротехнического и электроэнергетического машиностроения Новосибирской области

6.3. Строительный кластер

6.4. Сетевые технологии формирования основ кластера потребительского сектора Новосибирской области

7. РЕАЛИЗАЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВНОЕ РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

7.1. Национальный проект «Развитие аграрно-промышленного комплекса»

7.2. Национальный проект «Доступное и комфортное жилье» и стратегические направления развития жилищного строительства в Новосибирской области

7.3. Национальный проект «Здоровье населения» и перспективы развития здравоохранения в Новосибирской области

7.4. Образование как главное направление формирования новой генерации квалифицированных трудовых ресурсов региона

7.5. Газификация Новосибирской области – важнейшее направление повышения экономической, инвестиционной и социальной привлекательности региона

7.6. Развитие культуры, спорта, индустрии отдыха и туризма

8. ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

8.1. Прогноз пространственной структуры Новосибирской области: особенности и главные направления развития ее ареалов и административных районов

8.2. Перспективное развитие АПК в районах Новосибирской области: специализация и размещение

8.3. Развитие мощностей по глубокой переработке древесины в районах Новосибирской области

8.4. Обеспечение экологической безопасности и охраны окружающей среды

9. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ И МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ

9.1. Совершенствование имущественных и земельных отношений

9.2. Совершенствование системы общественных финансов, банковской системы и финансово-бюджетной политики

9.3. Совершенствование инвестиционной политики и инвестиционной привлекательности региона. Развитие малого бизнеса и предпринимательства

9.4. Механизмы реализации Стратегии и организационные структуры

ПРИЛОЖЕНИЯ

Стратегия была разработана в трех форматах: краткий (презентационный), основной (236 с.) и расширенный – включая разработочные и аналитические материалы (10 томов общим объемом около 800 с.).

При разработке Стратегии были проведены:

1. Социологические опросы населения:
 - по качеству жизни (717 чел.);
 - жителей Академгородка о перспективах развития науки и научно-инновационной сферы (150 чел.).
2. Опросы экспертов:
 - по развитию транспортной системы Новосибирской области (46 экспертов);
 - по проблемам иностранной миграции (19 экспертов).
3. Опросы руководителей предприятий и фирм по перспективам развития:
 - промышленных предприятий (80 предприятий);
 - малых инновационных предприятий (25 предприятий);
 - строительных фирм и компаний (распространено 60 анкет);
 - о внешнеэкономической деятельности (более 30 наиболее активных предприятий).

В ходе работ над Стратегией были также разработаны:

- ◆ Концепция развития транспортно-логистического кластера Новосибирской области;
- ◆ Концепция развития кластера электротехнического и энергетического машиностроения Новосибирской области;

- ◆ Концепция развития АПК и сельских территорий Новосибирской области;
- ◆ Стратегия развития туризма в Новосибирской области.

Предварительные материалы Стратегии и ее отдельные разделы обсуждались в цикле совещаний, проведенных в администрации Новосибирской области, в ИЭОПП СО РАН, на заседании Совета Межрегиональной ассоциации руководителей предприятий, Директорского форума и т.д. Всего было проведено около 30 заседаний. В итоге удалось реализовать принцип партнерства власти, бизнеса, науки и институтов гражданского общества в разработке и реализации стратегического документа развития региона, который реально стал важнейшим ориентиром дальнейшего развития и активно использовался властными структурами и бизнес-сообществом.

Проект Стратегии был обсужден и одобрен на заседании Межведомственной комиссии в Министерстве регионального развития Российской Федерации 6 марта 2007 г., на двух заседаниях Совета администрации Новосибирской области и на заседании Совета по стратегическому развитию Новосибирской области 20 июня 2007 г.

2.2.2. Цели и задачи долгосрочного развития Новосибирской области

Наш опыт разработки стратегических документов различного уровня показал, что принципиально большое значение имеют четкое и отвечающее реалиям определение основных целей и формулировка главной миссии региона или муниципального образования. В Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области мы сформулировали их следующим образом:

Миссия Новосибирской области – превращение в главный инновационный центр на востоке России, отвечающий вызовам XXI века и в один из наиболее комфортных для проживания, труда и отдыха регионов страны.

Генеральной целью разработки Стратегии является формирование научно обоснованной политики повышения уровня и качества жизни населения и устойчивого демографического роста за счет придания экономике Новосибирской области инновационного качества развития, повышения ее конкурентоспособности,

инвестиционной привлекательности и финансовой самодостаточности [Кулешов, Селиверстов, 2006] .

Обратим особое внимание, что в формулировке генеральной цели и основной направленности Стратегии вопросы и проблемы развития экономики региона не занимали доминирующего положения, а служили средством достижения новых качественных параметров развития локального общества, проживающего на территории Новосибирской области.

Достижение генеральной цели увязывалось со следующими конкретными целями Стратегии, реализация которых может быть количественно определена индикаторами развития:

- устойчивый рост благосостояния и качества жизни населения;
- обеспечение значительного роста валового регионального продукта и приближение к лучшим по стране показателям эффективности экономического роста;
- создание и использование экономики знаний для становления Новосибирской области как одного из наиболее инвестиционно и социально привлекательных регионов Российской Федерации;
- развитие конкурентоспособных в российском и мировом масштабах территориально-отраслевых кластеров;
- создание на территории области одного из главных транспортно-логистических центров востока России;
- оптимизация пространственного развития Новосибирской области на основе гармоничного сочетания развития новосибирского мегаполиса, малых городов и сельских районов;
- формирование институциональных, финансовых и инфраструктурных условий для выполнения г. Новосибирском «столичных» и межрегиональных функций для Центрально-Сибирского макрорегиона;
- совершенствование институциональных и правовых условий для уменьшения рисков ведения бизнеса и для обеспечения безопасности экономических агентов.

Выделенные целевые установки и задачи долгосрочного развития Новосибирской области предлагалось реализовывать через *систему взаимосвязанных управляющих политик*, или приоритетов, инициируемых и осуществляемых администрацией Новосибирской области, в том числе:

1) разработка и реализация эффективной социальной политики, направленной на существенный рост человеческого потенциала региона, уровня и качества жизни населения области;

2) осуществление эффективной экономической и финансово-кредитной политики, направленной на поддержку реального сектора экономики в наиболее конкурентоспособных региональных кластерах;

3) реализация эффективной инновационной политики как главного направления технологического прорыва;

4) реализация эффективной пространственной политики, направленной на рациональное сочетание роста Новосибирской городской агломерации, всемерной поддержки региональных «точек роста» в других районах Новосибирской области и качественно нового развития сельских поселений;

5) повышение уровня и качества регионального управления на основе модернизации всей системы оказания государственных услуг и использования новейших информационных и телекоммуникационных технологий.

2.2.3. Сценарии долгосрочного развития Новосибирской области и основные направления социальной, промышленной и пространственной политики

Проведенный стратегический анализ послужил основой для разработки *содержательных сценариев развития области*, параметры которых рассчитаны с применением комплекса экономико-математических моделей (макроэкономической модели региональной экономики и межотраслевой модели региона)¹. Рассматривались три сценария развития: инерционный, мобилизационный и максимальный. Опуская методические особенности сопоставления сценариев, остановимся на одном, выбранном в качестве основного, – на *мобилизационном сценарии развития*. Этот сценарий отвечает задаче высокого и устойчивого роста экономики Новосибирской области. Только такие темпы роста могут обеспечить амбициозные и, вместе с тем, реальные планы укрепления позиций и усиления роли региона в системе народного хозяйства России (рис. 2.4).

¹ Расчеты по моделям выполнялись д.э.н. С.А. Суспицыным и к.э.н. В.Н. Чурашевым.



Рис. 2.4. Основные параметры «мобилизационного сценария» развития Новосибирской области (2025 г. по сравнению с 2005 г.)

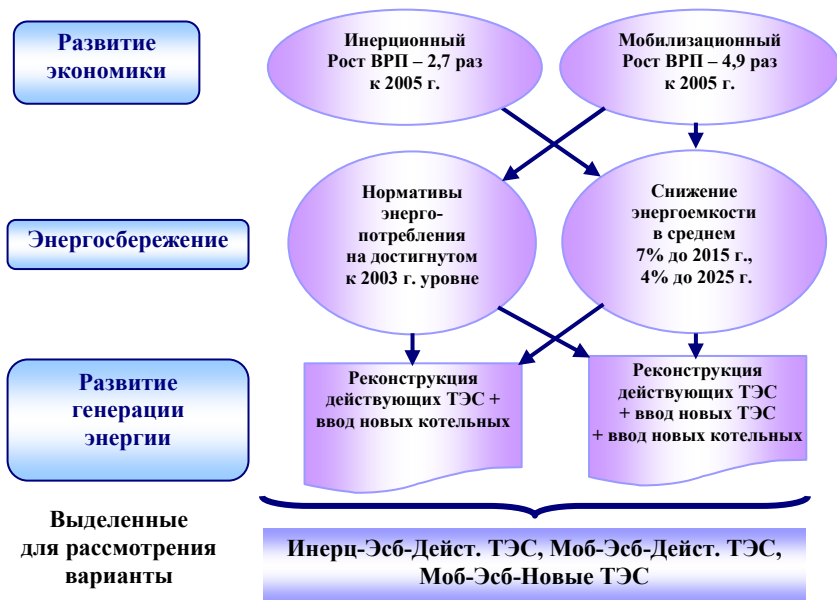


Рис. 2.5. Комбинации вариантов экономического роста, энергосбережения и строительства новых энерго мощностей в Новосибирской области

Основным условием реализации мобилизационного сценария развития Новосибирской области являлся масштабный рост инвестиций в основной капитал, меняющих технологическую основу экономики региона. Благодаря такому масштабному росту инвестиций будут обеспечены устойчивый рост ВРП Новосибирской области среднегодовым темпом порядка 8% и увеличение к 2025 г. доли затрат на инвестиции в основной капитал до 21,2% от произведенного ВРП (увеличение по сравнению с 2005 г. на 58%). Именно модернизация экономики, основанная на масштабных инвестициях, позволит нормализовать основные производственные пропорции (уровень рентабельности и доля фонда накопления), снизить материалоемкость общественного производства и сблизить к концу периода темпы роста заработной платы и производительности труда (рост последней отставал в первой половине прогнозного периода).

В этих условиях прогнозировался рост душевого ВРП в 2025 г. по сравнению с 2005 г. в 4,7 раза. Достигался более чем двукратный рост реальной заработной платы (рассчитанной по индексу-дефлятору ВРП) в каждый десятилетний период (рост по периодам в 2,3–2,1 раза).

Сценарии развития были подкреплены проработкой перспектив развития электроэнергетики и перспективных балансов производства топлива и энергии. Прогнозирование осуществлялось на основе «Модели перспективного развития ТЭК Новосибирской области» и «Прогнозного топливно-энергетического баланса Новосибирской области». Было показано, что в целом в рассматриваемой перспективе регион может обеспечить себе достаточно прогрессивный баланс производства и потребления топливно-энергетических ресурсов, как за счет собственного производства, так и ввоза энергоносителей (рис. 2.5).

В качестве основных индикаторов эффективности проводимой социальной политики¹ в Стратегии рассматривались: динамика численности населения региона; индекс развития человеческого потенциала, характеризующий долголетие, образованность и уровень доходов населения; оптимизация социально-экономической структуры населения (которая аккумулировала эффект от изменений как институциональной среды, так и условий жизни населения и одновременно выступала предпосылкой развития региона).

¹ Раздел готовился под руководством д.с.н. З.И. Калугиной.

С помощью модельных расчетов было показано, что мобилизационный сценарий социально-экономического развития позволит Новосибирской области уже к 2010 г. войти в число регионов России с *высоким уровнем развития человеческого потенциала* (индекс ИРЧП = 0,811) и обеспечит его дальнейший рост к 2015 г. до 0,846, а к 2025 г. – до 0,910. Наибольший вклад в рост этого индекса внесут экономический рост и образованность населения, в то время как продолжительность жизни даже к 2025 г. не достигнет уровня развитых стран. Согласно *демографическому прогнозу*, в условиях мобилизационного сценария численность населения Новосибирской области к 2025 г. увеличится на 122 тыс. человек по сравнению с 2005 г.

Был осуществлен прогноз социальной структуры общества в Новосибирской области в зависимости от тенденций и сценариев социально-экономического развития (рис. 2.6). Показано, что к концу прогнозируемого периода при новых стандартах жизни масштаб бедности сократится в 4 раза и доля бедных составит около 6% населения. Доля низкообеспеченных слоев уменьшится с половины до одной трети, модальной группой станут относительно обеспеченные слои, которые составят ядро среднего класса. Средний класс – это социальная группа, выделяемая по трем основным критериям: доход, уровень образования, профессионально-должностной статус. Как правило, эти характеристики взаимосвязаны: уровень образования, профессия и характер труда конвертируются в определенный размер дохода. Исходя из этого в проведенных расчетах средний класс – это слой населения с уровнем доходов, приближенным к средним доходам по всей совокупности населения и составляющим от 2,5 до 8 прожиточных минимумов. Наибольший рост численности будет наблюдаться у состоятельных слоев, доля которых увеличится в 7 раз (до 8%), по численности крайних слоев социально-экономическая структура будет относительно сбалансированной.

Особое значение при формировании Стратегии придавалось выявлению и отбору важнейших инвестиционных проектов. При разработке Стратегии анализировались крупные инвестиционные проекты, прошедшие рассмотрение и получившие одобрение в администрации Новосибирской области, а также вновь предлагаемые проекты. Всего был рассмотрен 81 проект, из них 26 относились к сфере производства, а 43 проекта – к сфере обслуживания. Из требуемых для реализации проектов 596 млрд руб. инвестиций 35% приходилось на сферу производства. Этим струк-

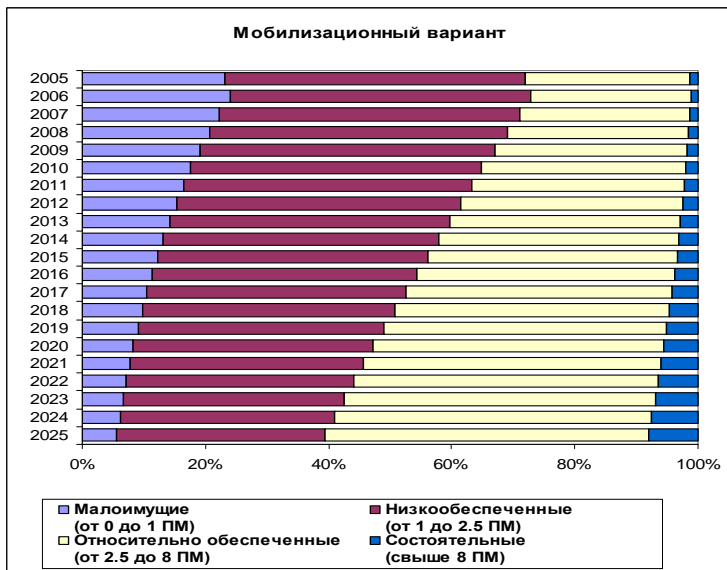
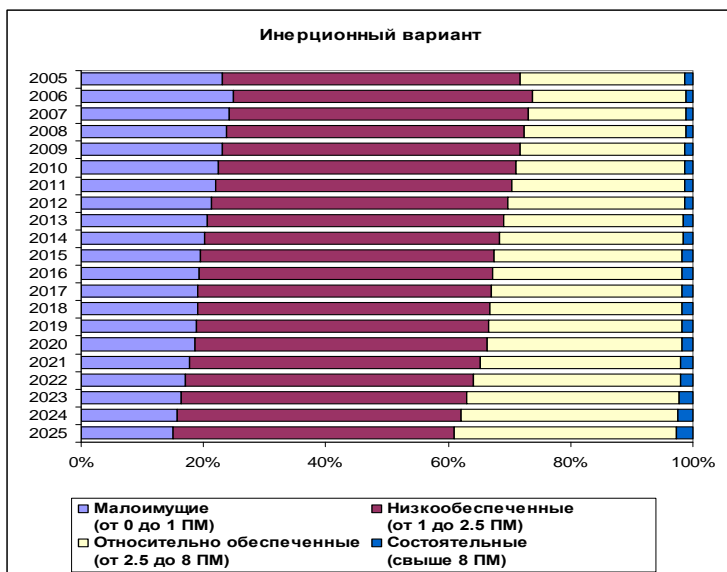


Рис. 2.6. Прогноз социально-экономической структуры населения Новосибирской области при приближении величины прожиточного минимума к минимальному потребительскому бюджету к 2025 г.

Таблица 2.2

Инвестиционные проекты первого уровня

| Проект | Инвестиции, млрд руб. | Выпуск продукции | Окончание строитель- ства |
|--|--------------------------|--|---------------------------------|
| Научно-технический парк «Академгородок» | 18,9 | 30 млрд руб. товарной продукции к 2015 г. (в сумме за период) | До 2015 г. |
| Промышленно-логистический парк | 60,0 | 62 млрд руб. товарной продукции к 2015 г. (в сумме за период) | До 2015 г. |
| Международный авиационный транспортный узел | 31,9 | 5,5 млн пассажиров, 300 тыс. т авиагрузов в год | До 2015 г. |
| Реконструкция цементного завода ОАО «Искитимцемент» | 4,1 | 1,3 млн т цемента в год | 2010 г. |
| Строительство новых ТЭС | 31,6–63,2 | 5,95–11,9 млрд кВт·ч электроэнергии в год | 2014–2020 гг. |
| Развитие ОАО «Сибирьэнерго» | 18,9 | 20436 тыс. Гкал. тепла, 13,4 млрд кВт·ч электроэнергии в год | До 2015 г. |
| Разработка месторождения антрацитных углей, строительство обогатительной фабрики ОАО «Сибантрацит» | 8,3 | Добыча антрацита 6 млн т в год | До 2012 г. |
| Строительство многофункционального торгово-развлекательного центра «МЕГА» | 3,9 | Товарная продукция 270 млн руб., 15 млн посещений в год | До 2009 г. |

тура инвестиций Новосибирской области значительно отличается от других регионов Сибирского федерального округа, где приоритеты отдаются развитию главным образом сырьевого сектора. Направленность крупных инвестиционных проектов первого уровня представлена в табл. 2.2.

Некоторые крупные инвестиционные проекты, предлагаемые инвесторами, не вполне вписывались в концепцию наиболее эффективного использования научно-технического и трудового потенциала Новосибирской области с ориентацией только на производство продукции с высокой добавленной стоимостью или имеющей высокую социальную значимость для населения региона (это касалось, например, проекта строительства электрометаллургического завода). Поэтому в рамках формирования механизмов реализации Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области необходима была разработка адресной инвестиционной программы региона, основанной не на изолированных и спонтанно возникающих проектах, а на «портфеле инвестиционных проектов», реализующем основные стратегические направления развития региона и его конкурентные преимущества.

Для реализации основных конкурентных преимуществ Новосибирской области в Стратегии было предложено формирование ряда территориально-отраслевых кластеров, которые, являясь новой эффективной формой сетевой организации и управления производством, должны отвечать следующим основным требованиям:

- производить конкурентоспособные в региональном, межрегиональном и в национальном масштабе продукцию и услуги;
- осуществлять свою деятельность одновременно на принципах конкуренции и взаимодействия составных частей кластера, которые должны быть связаны достижением единой цели;
- быть инновационно-ориентированными как с точки зрения используемых технологий, так и управленческих решений;
- включать в себя не только базовые производственные участки и структуры, но и смежные и обеспечивающие сегменты (инфраструктурные, логистические, финансовые, учебные и т.д.);
- представлять собой «региональные точки роста» и формировать внешний имидж данного региона.

При выделении кластеров мы исходили из того, что кластер – это неформальное объединение взаимосвязанных и взаимозависимых структур, между которыми складываются цивилизованные

отношения, основанные на понимании наличия общих интересов и необходимости взаимодействия в условиях жесткой конкурентной среды. Кластеры не создаются путем принятия административных решений, их появление возможно при достижении такого уровня развития рыночных отношений, когда предпринимательские структуры не только ощущают действие конкурентной среды, но и осознают потребность в развитии партнерских отношений с потенциальными конкурентами для усиления своих конкурентных преимуществ. *Роль региональной администрации заключается в выявлении кластеров и способствовании их появлению путем создания институциональной среды, стимулирующей развитие отношений между структурными элементами кластера.*

С этих позиций в ходе разработки Стратегии предложены региональные кластеры, являющиеся *генеральным направлением реализации конкурентных преимуществ и поддержки региональных точек роста Новосибирской области*¹:

- инновационно-образовательный кластер;
- транспортно-логистический кластер;
- строительный кластер;
- кластер электротехнического и электроэнергетического машиностроения;
- кластер потребительского сектора.

Были обоснованы основные направления формирования каждого кластера, рассчитаны параметры их функционирования, объемы требуемых инвестиций, ожидаемые количественные объемы выпуска основных видов продукции и услуг.

Специальный раздел Стратегии был посвящен обоснованию *перспективных направлений пространственной политики Новосибирской области*. Показано, что пространственная политика и управление территориальным развитием должны являться важнейшей составной частью системы стратегического планирова-

¹ Кластеры выделялись по системообразующему признаку и по наличию устойчивых связей между их элементами. С учетом того, что кластеры, включенные в систему стратегических приоритетов региональных приоритетов должны реализовывать основные конкурентные преимущества данной территории, их по определению не может быть много. В то же время в ряде других региональных стратегий (например, Красноярского края) понятие «кластер» механически переносилось на все традиционные отрасли производства.



Рис. 2.7. Направления пространственного развития Новосибирской области

ния в Новосибирской области. В Стратегии социально-экономического развития региона до 2025 года эти проблемы были рассмотрены укрупненно и в контексте, и взаимосвязи с основными направлениями социальной, инвестиционной и инновационной политики региона. Детальная проработка проблем и направлений пространственного развития Новосибирской области рассматривалась в другом стратегическом документе – в Схеме территориального планирования Новосибирской области, разработка которой была осуществлена ЦНИИП градостроительства РААСН. Эти два документа (Стратегия и Схема) готовились параллельно и первоначально никак не пересекались. Несмотря на то что творческие коллективы, разрабатывавшие Стратегию и Схему, работали в достаточно автономном режиме, они параллельно пришли к примерно одинаковым выводам по принципиальным проблемам пространственного развития Новосибирской области на долгосрочную перспективу и направлениям их решения. Тем не менее на основе взаимодействия творческих коллективов (особенно на финальной стадии) были осуществлены работы по «стыковке» указанных стратегических документов с тем, чтобы в комплексе они представляли собой целостную картину перспективного развития региона.

Основные задачи разработки пространственной стратегии развития области состояли в следующем:

- сделать всю Новосибирскую область, а не только ее мегаполис, привлекательной как для жизни людей, так и для притока инвестиций;
- определить ориентиры для потенциальных инвесторов, которые должны увидеть в Стратегии основные направления пространственного развития экономики региона (и которые должны отражать долгосрочные интересы как населения и власти, так и бизнеса).

В Стратегии были проработаны и выявлены направления (рис. 2.7) и точки роста пространственного развития, которые в дальнейшем обсуждались и прорабатывались на уровне муниципальных районов и городских округов для включения их в стратегии, программы и планы социально-экономического развития этих территорий.

2.2.4. Инновационная стратегия и политика перспективного развития Новосибирской области

Наибольшее внимание в процессе разработки Стратегии было уделено формированию целостного подхода к реализации инновационной стратегии и политики в развитии Новосибирской области¹. С одной стороны, наличие развитого научно-образовательного комплекса на территории области, находящегося на передовых в России позициях, а по ряду направлений – на уровне мировых стандартов, дало основу формулирования важнейшего стратегического направления развития области – инновационного. С другой стороны, существовал и пока существует серьезный разрыв в имеющемся научном потенциале региона и реальной восприимчивости экономики и социальной сферы Новосибирской области к инновациям. Например, занимая лидирующие позиции в стране по научным исследованиям, выполняемым в новосибирских научных центрах СО РАН, СО РАСХН, СО РАМН, Новосибирская область делит 6–10-е места в списке всех субъектов Федерации по числу организаций, занимающихся исследованиями и разработками, и численностью персонала в них, внутренним затратам на исследования и разработки, по числу созданных передовых производственных технологий, патентам, выданным на изобретения. А по конечным показателям инновационной деятельности предприятий (число использованных передовых производственных технологий, инновационная активность организаций, затраты на технологические инновации, объем инновационных товаров – работ, услуг) область находится уже в середине списка российских регионов, доля места с 30-го по 57-й [*Наука...*, 2008]. Поэтому перед властью, научными и внедренческими организациями, бизнес-сообществом была поставлена задача разработки и реализации новой инновационной политики как составной части долгосрочной стратегии развития региона, способной перевести сильный потенциал новосибирской науки и образования в реальную плоскость передового инновационного развития во всех сегментах экономики и общества.

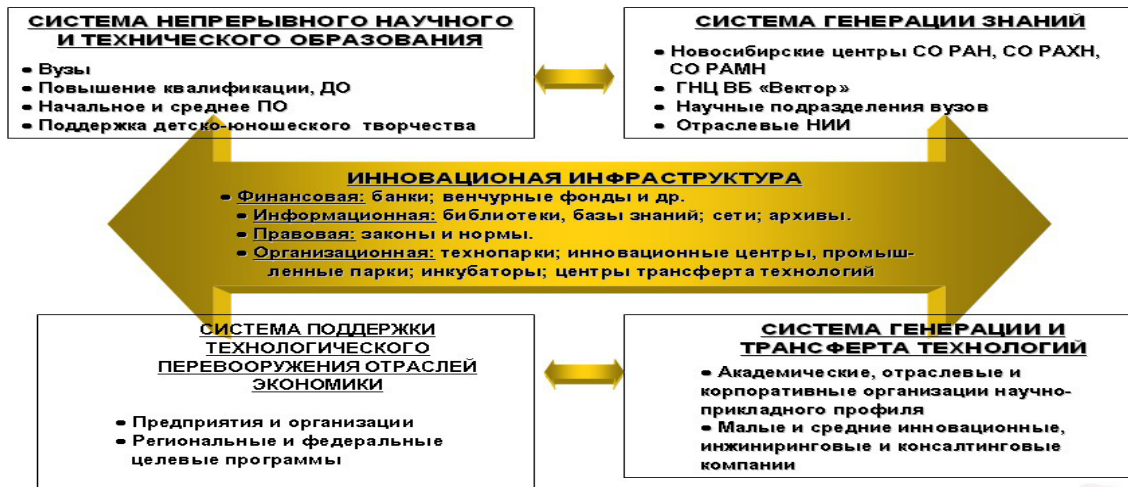
¹ Раздел готовился под руководством член-корр. РАН В.И. Сулова, основным исполнителем раздела была д.э.н. Г.А. Унтура.

В Стратегии было определено, что целью инновационного развития Новосибирской области является достижение долгосрочной конкурентоспособности региона (на внутренних и внешних рынках) в формирующейся экономике знаний за счет превращения Новосибирской области в *главный инновационный центр востока страны*. Было показано, что стратегическая цель достигается на основе создания эффективной региональной инновационной системы, включающей систему научного и технического образования; систему генерации знаний; систему генерации технологий; систему санкций и стимулов для технологического перевооружения предприятий; инновационную инфраструктуру; систему государственной поддержки инновационного бизнеса (венчурные фонды); условия создания системы НИОКР (рис. 2.8). Их создание позволит ликвидировать существующий ныне разрыв в научно-техническом потенциале региона и практическом использовании инноваций в экономике Новосибирской области.

В Стратегии предусмотрено создание ряда технико-внедренческих зон, сервисных центров по оказанию услуг высокой компетенции, ускоренное развитие системы переподготовки кадров для работы в сфере услуг и наукоемких кластерах. Особое внимание уделено развитию инновационной инфраструктуры: бизнес-инкубаторов, технопарка «Академгородок», специализированных технопарков, дальнейшее развитие наукограда Кольцово, свободной экономической зоны технико-внедренческого типа.

Обосновывалось, что технопарк «Академгородок», который рассматривается в качестве наиболее важного и приоритетного инвестиционного проекта региона, станет ядром инновационной инфраструктуры области, консолидирующим деятельность различных участников инновационного процесса: науки, образования, производства и бизнеса.

В целом в Стратегии был предусмотрен напряженный, но, тем не менее, реальный план создания одного из ведущих в России инновационных центров кластерного типа, отвечающего вызовам XXI века. В результате реализации инновационной стратегии развития Новосибирской области доля вклада ВРП от продажи товаров и услуг региональной инновационной системы в ВРП экономики региона должна вырасти с 9% в 2005 г. до 35% в 2025 г., т.е. в 3,8 раза (см. рис. 2.8).



Инновационная экономика



Инновационная экономика



Рис. 2.8. Направления и индикаторы инновационного развития Новосибирской области

2.2.5. Институциональные условия и механизмы реализации Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области

Институциональные условия реализации Стратегии долгосрочного развития Новосибирской области включают в себя комплекс механизмов, направленных на достижение целей Стратегии. При этом каждое направление институциональных преобразований имеет собственные цели, задачи и ориентировано на достижение конкретных результатов. Общими целями институциональных преобразований являются рост конкурентоспособности региона, эффективности хозяйственной деятельности на территории Новосибирской области, повышение предпринимательской активности населения.

Были подготовлены предложения по следующим направлениям.

1. *Совершенствование имущественных и земельных отношений.* Стратегической целью политики в области регулирования имущественных и земельных отношений в Новосибирской области было определено стабильное повышение капитализации (рыночной стоимости) имущественного комплекса всех субъектов, ведущих деятельность на территории области;

2. *Совершенствование системы общественных финансов, банковской системы и финансово-бюджетной политики в Новосибирской области.* Предполагалось, что стратегической целью этих преобразований является создание условий для устойчивого развития региона, реализации широкомасштабных проектов и структурной перестройки хозяйства области при безусловном выполнении социальных обязательств государства и органов местного самоуправления перед населением за счет:

- увеличения объема финансовых ресурсов, создаваемых на территории Новосибирской области;
- привлечения необходимых для развития территории финансовых ресурсов федерального бюджета, а также национального и международного рынков капиталов;
- расширения доступа к ресурсам финансовой системы со стороны бизнеса и населения.

3. *Совершенствование инвестиционной политики и повышение инвестиционной привлекательности региона, развитие малого бизнеса и предпринимательства.* Формулировалось, что стратегической целью инвестиционной политики администрации Новосибирской области является формирование на территории региона инвестиционного климата, благоприятного для развития бизнеса и привлекательного для внешних и внутренних инвесторов.

Нами был выдвинут тезис, что принципиально новым направлением совершенствования инвестиционной политики в Новосибирской области должен быть переход от конкурсных отборов отдельных инвестиционных проектов к формированию *портфеля инвестиционных проектов региона*¹ в рамках региональной адресной инвестиционной программы экономического развития. Это даст возможность на практике реализовать важнейшие стратегические приоритеты развития Новосибирской области, которые сформулированы в виде стратегий развития основных производственных кластеров. «Портфельный принцип» построения инвестиционной программы должен обеспечить комплексность, социальную и инновационную направленность инвестиционной деятельности в регионе. Для этих целей было предложено сформировать *адресную инвестиционную программу* Новосибирской области, в которую должны войти следующие основные элементы:

- создание регионального инвестиционного агентства² либо регионального инвестиционного фонда с управляющей компанией;
- разработка и утверждение адресной региональной инвестиционной программы на основе кластерных инициатив;
- отбор, оценка эффективности, распределение и реализация инвестиционных проектов под кластерные инициативы под общим управлением регионального фонда и его управляющей компании.

¹ Это отличается от существующей сегодня в России практики случайного и бессистемного отбора проектов (часто сопровождающейся коррупцией региональных чиновников), не обеспечивающей интересы региона в развитии конкурентных производств.

² При администрации Новосибирской области ранее было создано Агентство инвестиционного развития, однако для управления адресной инвестиционной программой требуются его серьезная трансформация и наделение новыми функциями.

В портфель могут входить проекты с разным периодом окупаемости, что зависит от выстраивания региональной программы развития и от инвестиционных приоритетов, формирующих видение кластеров. При этом должны учитываться:

- сочетание проектов с разным периодом окупаемости при обязательном присутствии доходных проектов с достаточно коротким сроком окупаемости;
- финансовое обеспечение развития кластеров, формирующих комплексное развитие региона.

Таким образом, вся инвестиционная программа должна состоять из отдельных блоков по кластерному принципу. Ее реализация соответственно также должна идти отдельными блоками, под которые и формируется пул финансирования. В частности, региональные и корпоративные заимствования необходимо осуществлять под каждый вид кластера (блока) отдельными выпусками; строго целевыми должны быть также выпуск акций, инвестиционные кредиты. Реальными потенциальными инвесторами в бумаги под подобные программы являются корпорации региона и инорегиональные структуры, региональные банки, население региона, внебюджетные фонды, небанковские финансовые посредники, нерезиденты.

В целом финансирование инвестиционных программ должно строиться по принципу государственно-частного партнерства. Мандат государства – административные ресурсы и гарантии, определенная доля финансирования; мандат бизнеса – ведущая доля финансирования и прибыли. Участие в финансировании агентов рынка капиталов гарантирует прибыльность проектов, что обеспечивает инвестиционную привлекательность проекта, создает базу социальной и экономической стабильности в регионе.

В основу механизмов реализации Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области до 2025 г. должен быть положен *ключевой принцип государственно-частного партнерства*. Согласно ему должны быть четко разделены сферы компетенции, с одной стороны, государственного управления как сферы создания и контроля «правил игры» всех сторон деятельности социально-экономической системы и, с другой стороны, предпринимательства, организующего свою работу в рамках заданных государством правил игры на основе базовых принципов эффективной конкурентоспособности.

В комплексе механизмов реализации Стратегии были выделены следующие основные блоки:

1) разработка и реализация специальных целевых программ, ориентированных на решение ключевых проблем долгосрочного развития Новосибирской области. Предлагалось, чтобы начиная с 2008 г. были разработаны концепции для следующих целевых программ:

- * инновационного развития Новосибирской области,
- * социального развития Новосибирской области,
- * сельского развития Новосибирской области,
- * формирования транспортно-логистического кластера;

2) отработка механизмов инициирования инвестиционных проектов, их отбора, реализации и контроля за их выполнением. Это является ключевой задачей, которая должна решаться на принципах государственно-частного партнерства;

3) формирование новых институтов и структур, связанных с реализацией Стратегии (как внутри органов власти, так и в виде независимых организаций). Предлагалось создать в администрации Новосибирской области два специальных подразделения, ориентированных на реализацию Стратегии (по стратегическому планированию и по территориальному развитию)¹;

4) принятие новых законодательных актов и совершенствование существующего законодательства в части управления региональным развитием и усиления роли стратегического планирования;

5) осуществление мониторинга за ходом реализации Стратегии и формирование региональной системы мониторинга социально-экономической ситуации в Новосибирской области.

Для реализации Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области целесообразно сформировать государственный заказ на статистическую информацию, необходимую и достаточную для оценки уровня развития не только региона, но и его муниципальных образований. В частности, для выбранных контрольных индикаторов Стратегии необходимо ввести и отслеживать значения по позиции «в т.ч. по г. Новосибирску».

¹ Это предложение нашло развитие в виде создания в 2008 г. департамента стратегического управления и планирования Новосибирской области, который возглавил вице-губернатор В.А. Никонов. Специальное управление в составе данного департамента стало заниматься проблемами пространственного (территориального) развития области.

Ключевое значение в механизмах реализации Стратегии будет иметь правильная организация *инвестиционного проектирования*.

В качестве базового бизнес-процесса разработки и реализации инвестиционного проекта необходимо принять следующую последовательность реализуемых функций:

- 1) разработка идеи или концепции инвестиционного проекта;
- 2) разработка инвестиционного предложения;
- 3) разработка бизнес-плана инвестиционного проекта;
- 4) поиск инвестора или инвестиционных средств;
- 5) получение различных форм поддержки через включение в целевые или комплексные программы;
- 6) практическая реализация инвестиционного проекта.

Особое значение имеет организация системы финансирования крупных инвестиционных проектов в Новосибирской области, основанной на принципах государственно-частного партнерства, которая в порядке первого приближения описана системой взаимосвязей на рис. 2.9. Главная идея такой системы – более широкое привлечение частных источников инвестиций и расширение использования рыночных механизмов инвестирования наряду с собственными ресурсами предприятий и средствами бюджетной системы.

При реализации Стратегии большое значение имеет взаимодействие и координация ее основных блоков, направлений, кластеров и проектов с другими стратегическими документами, в первую очередь – со Схемой территориального планирования Новосибирской области и Стратегическим планом устойчивого развития г. Новосибирска.

В частности, Стратегический план устойчивого развития г. Новосибирска предлагалось считать полноправным, самостоятельным и подробно детализированным блоком Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области. Для этого целесообразно закрепить программную проработку направлений развития города и региона за органами власти соответствующего уровня и координировать усилия в случае совместной разработки целевых программ. С этой целью в рамках реализации Стратегического плана г. Новосибирска необходимы инвентаризация действующих комплексных целевых программ (КЦП) и оценка полноты охвата ими основных стратегических направле-

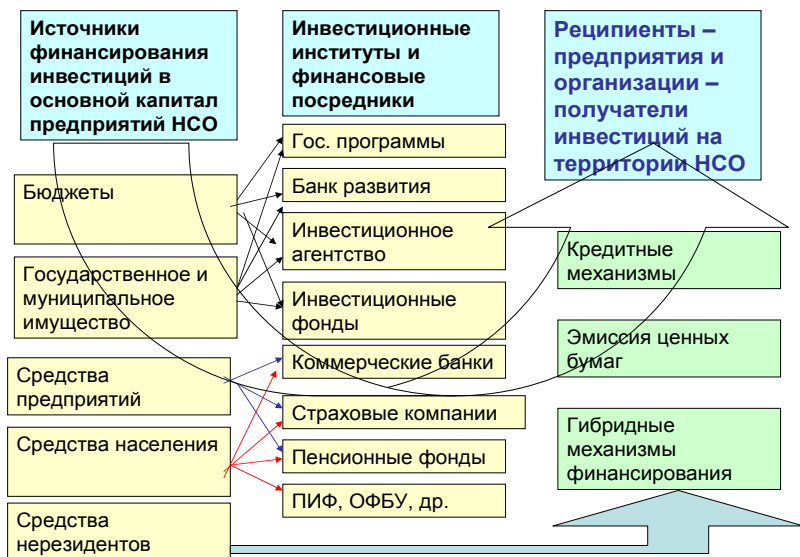


Рис. 2.9. Система финансирования инвестиционных проектов в Новосибирской области

ний развития города. Сравнение городских КЦП с предусмотренными для реализации Стратегии социально-экономического развития области целевыми программами должно обеспечить встраивание действующих и перспективных КЦП в единую систему стратегического планирования на территории области на основе принципа распределения полномочий. Одновременно требуется определить перечень целевых программ, проектов, разработку и реализацию которых целесообразно осуществлять совместными усилиями администрации Новосибирской области и мэрии г. Новосибирска, закрепив функции каждого уровня решением областного Совета по стратегическому планированию. При этом следует обеспечить сопоставимость программ, их целевых параметров, результатов, прогнозных значений, исполнителей мероприятий и требующих освоения объемов финансирования для каждого уровня реализации. В случае региональной значимости реализуемых на территории города программ и проектов к управлению ходом их разработки и реализации должны привлекаться областные структуры и предусматриваться соответствующее финансирование.

Результатом начального этапа работ по реализации Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области должно было стать обоснование разработки детальных программных документов (частных концепций и стратегий, например, стратегической программы создания транспортно-логистического кластера Новосибирской области) и запуска специальных целевых программ.

Детализация инвестиционных проектов и направлений, предложенных в Стратегии применительно к первой половине рассматриваемого периода, должна осуществляться в рамках среднесрочных программ социально-экономического развития Новосибирской области на соответствующие периоды.

Предлагалось, чтобы в первые годы реализации Стратегии были подготовлены:

- предложения по разработке системы и показателей мониторинга реализации Стратегии развития Новосибирской области;
- предложения по согласованию первоочередных мероприятий Стратегии с мероприятиями проводимой административной реформы, муниципальной реформы и реформы бюджетирования (БОР);
- Концепция системы мониторинга социально-экономической ситуации в Новосибирской области;
- предложения по методологии разработки и реализации программ Стратегии с учетом соответствия этих программ общественным ожиданиям (дифференцированно для различных социально-демографических групп), включая выделение целей, задач и мероприятий, обеспечивающих количественные и качественные результаты программ; процедуры продвижения программ, вовлечения граждан в их разработку и реализацию и процедуры обеспечения обратной связи с сообществом; процедуры и методики оценки эффективности и социальных последствий реализации программ; процедуры оптимизации бюджетов программ с подтверждением их ориентированности на результат.

При формировании механизмов реализации Стратегии особый акцент делался на мощном и «агрессивном» *брендинге региона* на международном, федеральном уровнях и в других субъектах Федерации с четким обоснованием и подтверждением основных конкурентных преимуществ Новосибирской области, с эффективной рекламной компанией главных инвестиционных проектов, социальных инициатив, конкретных доказательств эф-

фективно работающих схем и механизмов государственно-частного партнерства. Бренды «Новосибирская область – главный инновационный центр на востоке России», «Новосибирск – столица Сибири», «Новосибирск – третья культурная столица России», «Новосибирская область – центр сибирского спорта» и т.д. должны активно разрабатываться и финансироваться.

Для упрочения позиций Новосибирской области как одного из российских лидеров в области инновационного развития нами предлагалась организация в г. Новосибирске ежегодных Сибирских инновационных форумов по масштабам Байкальского экономического и Красноярского инновационного форумов¹.

Другое важное направление – активное вовлечение общественности и институтов гражданского общества в реализацию Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области. Необходимо преодолеть существующее пока предубеждение, что подобные программные документы нужны только для власти и используются только в ее интересах. Необходимо проработать систему мероприятий по пропаганде Стратегии в различных социальных группах (с особым акцентом на молодежь), в районах области, на предприятиях с тем, чтобы жители региона прониклись убеждением, что данная Стратегия – это мощная и научно обоснованная программа коренного улучшения качества и уровня жизни населения области на основе использования основных конкурентных преимуществ региона, и приняли бы непосредственное участие в ее реализации. Восприятие Стратегии как «документа общественного согласия» и непосредственное вовлечение населения региона в ее реализацию будут способствовать как предотвращению отчужденности населения от власти, так и формированию новых эффективных рабочих форм и механизмов гражданского общества в Новосибирской области.

Реализация намеченных стратегических целей и выполнение поставленных задач с учетом потенциальных возможностей ре-

¹ Это предложение реализовано в форме Международного молодежного инновационного форума в Сибири «Интерра». В сентябре 2009 г. в Новосибирске состоялся первый форум «Интерра-2009», включавший проведение экспертного симпозиума, круглых столов, мастер-классов, межвузовских дискуссионных площадок. Руководство Новосибирской области не скрывало, что выбор такого формата («молодежный инновационный форум») связан с курсом на привлечение в регион высококвалифицированных кадров, работающих в инновационных сегментах экономики.

гиона и успеха действий, предпринимаемых властью, бизнесом и населением, должны обеспечить к концу рассматриваемого срока:

- рост душевого объема ВРП за период 2006–2025 гг. в 4,7 раза;

- превышение основных параметров качества жизни населения области и развития ее человеческого потенциала над средне-российским уровнем и доведение их до показателей регионов-лидеров; сокращение резких социальных различий между городом и селом;

- перелом негативных тенденций в демографической ситуации; увеличение численности населения области к 2025 г. до 2,8 млн человек;

- приближение региона к десятке наиболее развитых субъектов Федерации по абсолютным показателям производства;

- существенное снижение рисков для экономики региона, повышение инвестиционного рейтинга – с 2В до 1А, повышение инвестиционного (с 18-го до 11-го места)¹ и инновационного (с 8-го до 3-го места) потенциалов;

- окончательное формирование Новосибирской области как главного инновационного центра Востока России в XXI веке;

- упрочение имиджа г. Новосибирска как одного из главных культурных центров России;

- вхождение Новосибирской области в категорию регионов – доноров федерального бюджета с обеспечением финансовой самодостаточности территории.

Разработка и реализация Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области актуальна не только для самого региона и его жителей. Этот документ доказывает, что будущее Сибири – не только за крупномасштабной добычей и переработкой природных ресурсов. Будущее Сибири – это и передовая наукоемкая экономика, основанная на новейших достижениях научно-технического прогресса, и комфортные условия для проживания и жизнедеятельности сибиряков.

Итоговый вывод заключался в том, что Новосибирская область в результате реализации Стратегии должна прочно занять свое место в числе «регионов-локомотивов» России и стать ее достойным представителем в мировом экономическом и культурном сообществе.

¹ По методике журнала «Эксперт».

Глава 2.3

РАЗРАБОТКА ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ НА ПЕРИОД ДО 2015 ГОДА

В системе основных документов стратегического планирования Новосибирской области особую роль играет Программа социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года¹, призванная конкретизировать и облечь в управленческие рамки и решения те цели и задачи, которые были определены в Стратегии социально-экономического развития региона на период до 2025 года.

Программа социально-экономического развития Новосибирской области на период 2009–2015 гг. разрабатывалась в 2008–2009 гг. для реализации стратегических целей, определенных «Стратегией социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года», утвержденной постановлением губернатора Новосибирской области от 13.12.2007 № 474. Разработка Программы–2015 осуществлялась в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и законом Новосибирской области от 15.12.2007 № 166-ОЗ «О прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития Новосибирской области». Администрацией Новосибирской области был объявлен конкурс на разработку Концепции данной Программы, и заявка Института экономики и организации промышленного производства СО РАН на выполнение этой работы была признана лучшей. Научным руководителем разработки являлся автор книги, который выработал общие подходы и структуру документа и являлся автором и соавтором основных разделов.

Программа направлена на достижение конкретных социально значимых результатов деятельности структурных подразделений администрации Новосибирской области и областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области, а также на повышение результативности и эффективности использования средств областного бюджета.

¹ Далее по тексту – «Программа» или «Программа–2015».

С точки зрения управленческого вектора Программы социально-экономического развития Новосибирской области, ее конечной целью должно быть уточнение целесообразности и возможности сосредоточения усилий органов государственной власти на конкретном *перечне программно решаемых проблем* общегосударственного и регионального значения в рамках соответствующих полномочий этих органов.

2.3.1. Основные принципы и особенности разработки Программы

Нами были выработаны следующие *основные принципы* разработки Программы:

1. Усиление конкурентоспособности региональной социально-экономической системы и всей системы управления. Это становится особенно важным в первые годы рассматриваемого периода, когда Новосибирская область развивалась в условиях глобального финансово-экономического кризиса и его преодоления и когда именно повышение конкурентоспособности и эффективности производства сможет нейтрализовать последствия кризиса для экономической и социальной сферы региона. Курс на повышение конкурентоспособности должен стать главным побудительным мотивом при реализации любого инвестиционного проекта, любого управленческого решения, любых мероприятий на конкретном производстве.

2. *Дальнейшее следование принципу «опоры на собственные силы».* Новосибирская область в предшествующие годы реализовала именно такую модель экономической политики и взаимодействия с федеральным Центром, что дало возможность использовать внутренние резервы и ресурсы и собственные эффективные управленческие решения и технологии. Привлечение федеральных средств и инвестиций только под ограниченный круг инвестиционных проектов и программ федеральной и межрегиональной значимости делает более устойчивой финансово-экономическую систему региона по сравнению с другими сибирскими территориями, чье развитие существенно определяется внешними источниками финансирования и федеральной поддержкой. Независимость от крупных вертикально-интегрированных компаний, которые в других субъектах Федерации фактически определяют направления развития регионов, в большей мере гарантирует Новосибирскую область от негативного воздействия

внешних факторов изменения экономической и ценовой конъюнктуры.

3. *Повышение степени социальной защищенности граждан Новосибирской области, усиление социальной направленности всех управленческих решений и активная политика по формированию «среднего класса», расширение среднего класса как фактора стабильности и роста внутреннего рынка региона.* Социальная направленность Программы социально-экономического развития Новосибирской области должна найти конкретное отражение не только в основных стратегических установках, но и в конкретных мероприятиях, четко привязанных к имеющимся потребностям и «болевым точкам» в жизнедеятельности населения региона, к мобилизуемым на решение социальных задач финансовым, материальным и административным ресурсам, к специфике осуществления социальной политики в конкретные временные интервалы. Очевидно, что в первые годы реализации Программы специфика региональной социальной политики будет в большей мере связана с системными решениями по обеспечению социальной защищенности граждан Новосибирской области в условиях преодоления последствий глобального финансово-экономического кризиса.

4. *Обеспечение преемственности со Стратегией социально-экономического развития Новосибирской области и со Схемой территориального планирования области на период до 2025 года.* Разработанная и принятая Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года явилась комплексным и мобилизующим документом, который реально использовался в администрации Новосибирской области и органах власти городов и административных районов. Через «призму» ее основных стратегических установок оценивались все решения по привлечению инвесторов, реализации новых инвестиционных проектов и программ, обоснования по привлечению федеральных ресурсов. Опыт первых двух лет после принятия данного документа доказал правильность его целевых установок, предлагаемых направлений развития и механизмов реализации. Поэтому в Программе социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года принципиально важно было сохранить преемственность со Стратегией развития региона, ориентироваться на ее основные целевые установки и задания с учетом уточнения и детализации применительно к конкретным временным и финансовым параметрам развития.

5. *Обеспечение согласованности с федеральными программными документами долгосрочного развития*, с новой версией Стратегии социально-экономического развития Сибири, с системой мероприятий федеральных органов власти по преодолению последствий кризиса. В настоящее время уже не приходится говорить о том, что региональные стратегии и программы разрабатываются в условиях отсутствия федеральных программных документов долгосрочного развития. Министерством экономического развития РФ разработана «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.» («Стратегия–2020»). Обнаружены ожидаемые сценарии перспективного развития и прогнозные контрольные цифры, в том числе по развитию макрорегионов России. Министерством регионального развития РФ подготовлен проект «Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации», где представлены контуры будущего территориального развития России в разрезе федеральных округов и отдельных ареалов. Важной особенностью Концепции является ориентация в прогнозировании и регулировании пространственного развития России на *территории опережающего развития* (исторически сложившиеся и естественно-природные зоны, формирующие основной вклад в устойчивое развитие субъектов Российской Федерации) и на регионы, реализующие инновационный путь развития. Это может по-новому определить позиции Новосибирской области во взаимоотношениях с федеральным Центром. Очевидно, что основные направления Программы социально-экономического развития региона должны корреспондировать с этими документами, равно как и с направлениями реализации муниципальной и административной реформы (центр тяжести последней сместился на региональный уровень).

6. *Более широкое использование принципа государственно-частного партнерства и социальной ответственности бизнеса*. Корпоративная социальная ответственность должна опираться на инвестиции, имеющие социальную направленность, и на социально ответственное поведение компаний, которое приносит пользу как бизнесу, так и обществу. В рамках Программы должны быть отработаны механизмы и процедуры диалога и сотрудничества между предприятиями и региональными органами власти, а также предложены современные методы и подходы к ведению

переговоров, урегулированию споров, взаимному признанию и уважению прав заинтересованных сторон. Такое взаимодействие предполагает участие бизнеса в разработке, обсуждении и, главное, – в реализации Программы и координацию планов компаний с планами городов и административных районов Новосибирской области.

Концепция Программы социально-экономического развития региона исходила из того, что Новосибирская область в последние годы накопила исключительно *сильные стартовые позиции* для реализации долгосрочных целей и перспективных задач. Регион стал одним из российских лидеров по темпам и качеству экономического роста, и это дало возможность усилить его конкурентные преимущества в Сибирском федеральном округе. В то же время поддержание высоких темпов экономического роста и обеспечение качества экономического развития на территории Новосибирской области связано с необходимостью создания *устойчивых механизмов*, консолидирующих усилия всех уровней власти, бизнеса и населения. Такие механизмы должны быть направлены как на решение существующих проблем, так и на создание условий для успешного преодоления будущих вызовов развития, что особенно важно в условиях увеличивающейся нестабильности мировой экономики.

В этой связи Программа должна быть направлена, с одной стороны, на закрепление и усиление существующих позитивных тенденций, с другой – на разрешение имеющихся в экономике и социальной сфере проблем и на ликвидацию «узких мест». Это предопределяло сам формат данного программного документа как *«проблемно-ориентированного»*, а не «позитивно-пропагандистского».

Отметим некоторые характерные особенности нашего подхода к разработке Концепции Программы.

1. Особый акцент делался на *повышении конкурентоспособности* всех сегментов производственной и социальной сферы Новосибирской области. Причем это должно было быть не просто пропагандистским лозунгом, но конкретной системой управляющих воздействий субъектов производственной деятельности и местных властей. Для этого был необходим объективный анализ конкурентоспособности региона не с «внутренних позиций», а на фоне его сопоставления с другими субъектами Федерации. С этой

целью было проведено специальное исследование¹, связанное с оценками различных аспектов социально-экономического развития Новосибирской области в Сибирском федеральном округе в контексте региональной конкурентоспособности (использовалась последняя информация Госкомстата РФ по субъектам Федерации). При этом выделялись следующие факторы и движущие силы конкурентоспособности регионов:

- общая макроэкономическая сбалансированность;
- ресурсная обеспеченность региона;
- географическое положение территорий;
- структура производственного потенциала;
- инфраструктура;
- структура инвестиций и инвестиционная привлекательность;
- человеческий капитал.

Было показано, что конкурентными преимуществами Новосибирской области по сравнению с другими регионами Сибирского федерального округа являются развитая и разносторонняя инфраструктура транспорта и связи, высокий уровень развития сферы услуг и сочетание развитого образовательного, научного и инновационного потенциала. Показатели, по которым область уступает соседям, включают ресурсную обеспеченность, состояние основных фондов при отставании динамики инвестиционных процессов, развития жилищного фонда, ряда элементов социальной и экологической инфраструктуры.

Был также сделан вывод, что знак интегральной характеристики региональной конкурентоспособности всегда зависит от конкретных макроэкономических условий. Факторы региональной конкурентоспособности представляют собой набор условий и показателей развития, и их сочетание формирует конкурентные позиции территории в глобальной системе. Следует понимать, что динамичность современного развития и изменчивость конъюнктуры внутреннего и внешнего рынков делают конкурентные преимущества недолговечными. Поэтому инструментом конкурентной борьбы региональных властей должна быть постоянная работа по усилению существующих, выявлению и созданию новых конкурентных преимуществ

¹ Выполнено д.э.н. Е.А. Коломак [2009].

территории, созданию комплекса условий для социального и экономического развития.

2. Важно было соблюсти *разумный компромисс между проблематикой социально-экономического кризиса и его влияния на развитие Новосибирской области и общими управленческими задачами долгосрочного и среднесрочного развития*. Очевидно, что не затрагивать тему кризиса в данном документе было нельзя, так как несмотря на большую устойчивость региона к кризисным явлениям по сравнению с другими субъектами Федерации, расположенными на территории Сибири, тем не менее кризис заставил скорректировать параметры социальных и инвестиционных программ в Новосибирской области и, например, совершенно по-новому подойти к оценке итогов и перспектив развития строительного комплекса региона и к решению жилищной проблемы в области. Это нашло отражения в соответствующих оценках и прогнозах, отраженных в Концепции Программ. В то же время авторы сочли нецелесообразным особо «педалировать» тему кризиса в силу следующих причин:

- в Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года был сделан вывод, что в силу диверсифицированной структуры экономики, реализации концепции «опоры на собственные силы», большого запаса прочности, накопленного эффективным развитием региона в предшествующие 6–8 лет, Новосибирской области не грозят «сценарии экономических катастроф». Эти выводы были сделаны еще в 2006–2007 гг., когда не просматривались возможности наступившего впоследствии мирового финансово-экономического кризиса. Полтора года жизни региона в кризисных условиях подтвердили этот вывод – развитие производственной системы Новосибирской области не показывало существенных трендов заметного падения производства, аналогичных среднероссийским (или показателям других территорий Сибири). Лишь строительный сектор экономики области характеризовался обвальным падением производства (например, объем работ по виду деятельности «строительство» в январе–ноябре 2009 г. снизился на 49,4% по сравнению с аналогичным периодом 2008 г.);

- сам формат документа предусматривает рассмотрение перспективных проблем и решений, но не направлен на оперативное регулирование регионального развития. Безусловно, что каждый регион (и, в том числе, Новосибирская область) должен иметь

самостоятельную программу антикризисных мер, оформленных в специальном документе. Но не следует рассматривать такую программу в качестве блока среднесрочной программы социально-экономического развития области или, тем более, подменять один документ другим. Важно обеспечить их взаимосвязь как по некоторым параметрам и индикаторам развития, так и по основным целевым установкам (например, программа антикризисных мер не должна приводить к отказу от реализации стратегических приоритетов развития Новосибирской области, определенных в долгосрочной Стратегии и среднесрочной Программе).

3. При разработке Концепции Программы учитывался характер данного документа. Если в Стратегии было допустимо (и необходимо) обосновывать стратегические приоритеты развития региона в достаточно агрегированном виде, и лишь в самых общих чертах описывая возможные механизмы реализации этих приоритетов, то в среднесрочной программе требовалась большая конкретика, и здесь особое внимание должно было уделяться управленческим задачам исполнительных органов власти Новосибирской области.

2.3.2. Проблемы и цели развития Новосибирской области в среднесрочной Программе

С точки зрения среднесрочного горизонта планирования были выявлены *основные проблемы и цели развития* Новосибирской области¹. Существующие проблемы развития региона, выявленные еще в ходе разработки его Стратегии долгосрочного развития, имеют комплексный характер, они взаимосвязаны и во многом отражают накопленные дисбалансы и диспропорции предыдущих периодов. К числу наиболее значимых проблем, влияющих на возможности дальнейшего динамичного развития Новосибирской области и на которые должны быть ориентированы программные мероприятия, относятся:

1. Высокий уровень дифференциации социального развития и экономического потенциала на территории области, концентрация экономической активности в Новосибирской агломерации при относительно слабом развитии остальных территорий региона.

¹ Работа по выявлению основных проблем и целей развития проводилась автором совместно с д.э.н. Н.А. Кравченко.

2. Относительно низкий уровень доходов населения на фоне высокой дифференциации населения по доходам и высокой доли населения с доходами ниже прожиточного минимума.

3. Низкий темп роста инновационной активности предприятий промышленности, низкая производительность труда и устаревшие основные фонды в экономике области, что выдвигает на первый план задачу преодоления технологического отставания ряда секторов и сфер производства Новосибирской области.

4. Сокращение численности трудовых ресурсов области, в том числе из-за отрицательной динамики естественного прироста населения, несоответствие структуры спроса и предложения на рынке труда, дефицит высокопрофессиональных кадров.

5. Потенциал развития сельской экономики Новосибирской области используется недостаточно, она относительно слабо диверсифицирована, не обеспечивается полный цикл переработки сельскохозяйственной продукции, не в полной мере используются современные инновационные технологии в сельском хозяйстве.

6. Недостаточный уровень развития энергетической и инженерной инфраструктуры на территории Новосибирской области (в частности – серьезное отставание региона от среднероссийского уровня в области газификации жилья и коммунальной сферы).

7. Незрелость транспортной инфраструктуры с точки зрения соответствия современным мировым и российским стандартам, недостаточная количественная и качественная обеспеченность районов области транспортной, прежде всего автодорожной, сетью.

8. Отставание от среднероссийского уровня обеспеченности жильем и низкий уровень его качества на значительной части территории Новосибирской области.

Отмеченные проблемы не являются новыми, и они детально проанализированы в ходе разработки Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года.

С учетом отмеченных принципов и проблем, *основная стратегическая цель* Программы социально-экономического развития Новосибирской области на перспективу до 2015 года была сформулирована нами следующим образом: *«Существенное повышение уровня и качества жизни населения области и повышение конкурентоспособности региональной экономики за счет реали-*

зации инновационного вектора развития и мобилизации человеческого капитала, сконцентрированного на этой территории».

Для решения этой стратегической цели усилия администрации Новосибирской области (совместно со всеми заинтересованными участниками реализации Программы) должны быть направлены на достижение следующих целей по конкретным направлениям:

1. Развитие человеческого капитала населения Новосибирской области, повышение качества и уровня жизни, прежде всего за счет улучшения физического и нравственного здоровья, развития образования и культуры, повышения качества окружающей природной и техногенной среды.

2. Сглаживание диспропорций социального и экономического развития на территории Новосибирской области, рост общего уровня доходов и обеспеченности социальными и коммунальными услугами всего населения, повышение качества жилищного фонда.

3. Поддержка инновационных процессов в традиционных отраслях и развитие инновационного сектора экономики, развитие технологических и социальных инноваций на территории Новосибирской области.

4. Содействие росту конкурентоспособности предприятий и региона в целом, в том числе за счет: поддержки интеграционных процессов и кластерных инициатив; повышения эффективности использования энергетических ресурсов и обеспечения энергетической безопасности; развития транспортной, инженерной, коммунальной инфраструктуры; снижения административных барьеров и издержек создания и ведения бизнеса.

Таким образом, сформулированные цели Программы были трансформированы в *одинадцать комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области:*

1. Развитие и размещение производительных сил Новосибирской области.

2. Развитие общественной инфраструктуры в Новосибирской области.

3. Развитие инновационной деятельности в экономике и социальной сфере на территории Новосибирской области.

4. Развитие образования и эффективное использование кадрового потенциала Новосибирской области.

5. Развитие транспортной инфраструктуры Новосибирской области.

6. Архитектурное совершенствование городской среды, развитие и повышение качества жилищного фонда в Новосибирской области.

7. Развитие энергетики, повышение энергоэффективности и энергобезопасности Новосибирской области.

8. Охрана окружающей среды Новосибирской области.

9. Укрепление здоровья населения, повышение демографического потенциала Новосибирской области, формирование здорового образа жизни и условий его реализации.

10. Формирование условий для развития духовности, высокой культуры и нравственного здоровья населения области.

11. Повышение эффективности сельской экономики и создание условий для сохранения сельского образа жизни.

Реализация этих задач верхнего уровня в совокупности позволит решить основные проблемы Новосибирской области и обеспечить достижение стратегических целей и задач, обозначенных в Стратегии развития региона до 2025 года. Эти комплексные задачи должны составить «ядро» Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года.

Таким образом, сформированная Программа–2015 представляет собой систему целевых ориентиров социально-экономического развития Новосибирской области, а также совокупность приоритетных комплексных задач, направленных на эффективное решение ключевых проблем и достижение стратегических целей развития области и трансформированных в управленческие политики.

Основные цели Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года направлены на достижение конкретных направлений развития и соответствующих целевых индикаторов. Эти индикаторы являются основными ориентирами, к которым нужно стремиться при реализации направлений деятельности и выполнении основных программных мероприятий, и по ним следует оценивать результативность Программы. Конкретные значения индикаторов обосновывались в процессе разработки концепций решения комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области.

2.3.3. Этапы и стадии разработки Программы

Разработка Программы социально-экономического развития Новосибирской области осуществлялась в два этапа. *На первом этапе* силами Института экономики и организации промышленного производства СО РАН разрабатывалась *Концепция Программы* развития региона до 2015 года, в составе которой помимо разделов, посвященных оценке современного состояния экономики и социальной сферы региона и прогнозу развития на планируемый период, механизмам и системе программных мероприятий, разрабатывались концепции решения одиннадцати приоритетных комплексных задач, в которых представлены основные контуры и целевые установки, системы программных мероприятий, индикаторы достижения основных целей этих программ. Эти концепции, которые разрабатывались совместно с профильными департаментами администрации Новосибирской области, формировали «идеологию» и тактику управленческих политик (социальной, инвестиционной, пространственной и т.д.), и они должны были послужить основой для разработки в последующем соответствующих целевых программ и подпрограмм (т.е. с подробным обоснованием целей, задач, сроков исполнения, финансового обеспечения всех программных мероприятий или подпрограмм, а также с описанием предлагаемой для конкретной программы системы мониторинга эффективности ее реализации и оценки достигаемых целей). Концепции решения комплексных задач проходили стадию публичного обсуждения (как на заседаниях специализированных экспертных групп, так и на Совете администрации Новосибирской области).

Концепция Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года состояла из двух взаимосвязанных разделов (томов). В первом томе представлена оценка текущего социально-экономического положения Новосибирской области, выявлены главные проблемы в контексте тенденций экономического, социального, инновационного и пространственного развития области, обоснованы основные цели и задачи экономической политики администрации региона, комплексное решение которых позволит выполнить поставленные задачи и достичь сформулированных целей развития области. Особое внимание уделено оценке конкурентных позиций Новосибирской области в сравнении с другими субъектами Федера-

ции, расположенными на территории Сибирского федерального округа. Представлен прогноз основных показателей социально-экономического развития региона на период до 2015 года, механизмы реализации, ресурсное обеспечение и оценка эффективности реализации Программы.

Во втором разделе (томе) Концепции Программы-2015 представлены концепции решения комплексных задач, направленных на формирование системы мер по развитию социально-экономического потенциала Новосибирской области на период до 2015 года и создание задела на более отдаленную перспективу. В концепциях решения этих задач определены цели и основные направления реализации соответствующих управленческих политик (социальной, инвестиционной, инновационной, структурной, природоохранной и т.д.) и в контурном виде определена система программных мероприятий во всех ключевых сферах деятельности.

В таком понимании Концепция среднесрочной программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года составляла *научно-методическую основу* данной Программы в формате ее расширенного варианта.

Работы по первому этапу начались еще до возникновения глобального финансово-экономического кризиса, который, безусловно, сказался на осуществлении всех стадий и направлений работ по Программе-2015. Очевидно, что начиная с осени 2008 г. и в течение 2009 г. основное внимание администрация Новосибирской области уделяла антикризисным мероприятиям (в том числе – разработке и реализации региональной антикризисной программы). Тем не менее даже в этот период работа над формированием основных контуров Программы-2015 продолжалась, хотя и с некоторым запаздыванием от первоначальных сроков, что привело к некоторой задержке реализации второго этапа работ.

Приведем предложенную автором структуру первого тома Концепции Программы:

ВВЕДЕНИЕ

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

- 1.1. Принципы разработки Программы
- 1.2. Основные проблемы и цели развития
- 1.3. Комплексные задачи как механизм реализации стратегических целей Программы
- 1.4. Этапы и стадии разработки Программы

2. РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

- 2.1. Текущее состояние экономики Новосибирской области
- 2.2. Проблемы развития экономического потенциала Новосибирской области
- 2.3. Цели и задачи развития экономического потенциала Новосибирской области
- 2.4. Экономический потенциал Новосибирской области в разрезе отдельных отраслей

3. РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

- 3.1. Текущее состояние и ключевые проблемы социального развития Новосибирской области
- 3.2. Цель и основные направления социальной политики
- 3.3. Институциональные условия и механизмы реализации социальной политики
- 3.4. Ожидаемые изменения социально-экономической структуры населения в условиях финансового кризиса

4. ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

- 4.1. Состояние региональной инновационной системы Новосибирской области
- 4.2. Проблемы и препятствия в развитии инновационной экономики Новосибирской области на период до 2015 г.
- 4.3. Ресурсы, необходимые для реализации Концепции развития инновационной деятельности

5. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

- 5.1. Ресурсный потенциал области и особенности его пространственного размещения
- 5.2. Дифференциация в уровне социально-экономического развития муниципальных образований Новосибирской области
- 5.3. Приоритеты и основные направления территориального развития Новосибирской области
- 5.4. Кластерный подход как фактор повышения конкурентоспособности районов области

6. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛОЖЕНИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ В СИБИРСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ В КОНТЕКСТЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ

7. МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОГНОЗЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ НА ПЕРИОД ДО 2015 и 2020 гг.

- 7.1. Возможные сценарии долгосрочного развития Новосибирской области в условиях кризиса

7.2. Прогноз динамики и отраслевой структуры производства в Новосибирской области на период до 2020 г.

7.3. Дополнительные угрозы и макроэкономический прогноз («форс-мажорный» сценарий развития)

8. МЕХАНИЗМЫ И СИСТЕМЫ ПРОГРАММНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В ПРОГРАММЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ НА ПЕРИОД ДО 2015 года

8.1. Механизмы управления реализацией Программы

8.2. Прогнозирование социально-экономического развития и планирование программных мероприятий

8.3. Нормативно-правовая основа Программы

9. ОЦЕНКА РИСКОВ, РЕСУРСНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ

9.1. Оценка рисков

9.2. Ресурсное обеспечение реализации Программы и оценка напряженности балансов ресурсов многоцелевого назначения

9.3. Эффективность реализации программы

Приложения

Приложение 1. Сводные показатели социально-экономического развития Новосибирской области

Приложение 2. Показатели и направления территориального развития Новосибирской области

Приложение 3. Модельный инструментарий, использованный при сценарных прогнозах социально-экономического развития Новосибирской области

На втором этапе, который завершился летом 2010 г., на основе использования материалов Концепции был сформирован окончательный вариант Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года, который был принят на заседании Правительства региона и передан для рассмотрения и утверждения в законодательный орган – в Областной совет депутатов. Основу этого документа составила система управленческих политик, сформированных на базе концепций решения приоритетных задач и сконцентрированных по двум крупным направлениям: комфортная среда проживания в Новосибирской области и конкурентоспособная экономика Новосибирской области. В окончательном тексте Программы присутствовали также разделы по ее механизму реализации и ресурсному обеспечению, по системе целевых программ Новосибирской области и по эффективности реализации Программы.

Далее рассмотрим некоторые положения Концепции Программы-2015.

2.3.4. Сценарии среднесрочного развития Новосибирской области

За основу прогноза развития Новосибирской области на перспективу до 2015 года были взяты сценарии долгосрочного развития региона, обоснованные при разработке Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года. Учитывая необходимость выявления более долгосрочных последствий реализации Программы социально-экономического развития Новосибирской области, горизонт прогнозирования при корректировке показателей Стратегии был продлен до 2020 г. Кроме того, были разработаны и оценены два варианта возможного развития Новосибирской области, по-разному отражающих глубину и продолжительность кризисных проявлений в социально-экономическом развитии региона (табл. 2.2). Расчеты по сценариям проводились на основе макроэкономической и межотраслевой модели Новосибирской области¹.

Таблица 2.2

Рост основных показателей в сценариях влияния кризиса на развитие Новосибирской области, 2020 год к 2007, раз

| Показатель | Сценарий | |
|--|----------|-----------|
| | «мягкий» | «жесткий» |
| Валовой региональный продукт | 2,33 | 2,03 |
| Инвестиции в основной капитал | 3,36 | 2,67 |
| Численность населения | 1,07 | 1,05 |
| Численность занятых | 1,08 | 1,06 |
| Доля накопления основного капитала в валовом региональном продукте | 1,44 | 1,32 |
| Производительность труда | 2,16 | 1,92 |
| Средняя заработная плата | 2,35 | 1,95 |

¹ Обоснование, расчет и анализ сценариев выполнялись д.э.н. Н.И. Суловым и д.э.н. С.А. Суспицыным.

Сценарий мягких последствий кризиса для Новосибирской области («мягкий» сценарий). Его основные задающие условия состоят в следующем.

1. Продолжительность заметных проявлений финансового кризиса ограничено периодом до 2010 г. Их влияние в этом периоде будет связано с замораживанием начала новыхстроек, что приведет к сокращению инвестиций примерно на 20–25%.

2. Сократится платежеспособный спрос, причем в некоторых сегментах рынка (строительство жилья, часть автомобильного рынка, пропорциональная сокращению масштабов автокредитования, и др.) достаточно заметно.

3. На предприятиях и организациях произойдут секвестирование определенных расходов, рационализация структуры и численности персонала, сужение непрофильной деятельности.

4. Состояние рынка труда (уровень безработицы) и численность населения в 2010 г. будут близкими к показателям на начало 2008 г.

Основной вывод по развитию социально-экономической ситуации в предпосылках и ограничениях первого сценария состоит в том, что к концу 2010 г. негативные проявления финансового кризиса в основном закончатся. В условиях само- и индуцированного «оздоровления» экономики сохраненный социально-экономический потенциал области будет способен к реализации масштабных задач, сформулированных в Стратегии развития области, с непринципиальными их корректировками по масштабам и срокам ее реализации.

Сценарий с глубоким прорастанием кризиса («жесткий» сценарий). Второй сценарий более пессимистично оценивает развитие социально-экономической ситуации в стране и в Новосибирской области. Согласно ему, «дыхание» кризиса распространится более широко за пределы финансового сектора и более сильно затронет реальное производство. Это произойдет, во-первых, ввиду большего сокращения платежеспособного спроса в большем числе отраслей экономики и, во-вторых, в результате сжатия источников финансирования операционной и инвестиционной деятельности компаний. Во всяком случае, и в этом сценарии в динамике долгосрочного развития удастся приблизиться к целевым установкам Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области, правда в основном для периода 2015–2020 гг. и далее.

Так как в настоящее время отсутствует общее представление о долгосрочных последствиях мирового кризиса, был разработан и исследован также «форс-мажорный» сценарий развития Новосибирской области, отражающий возможное, хотя и менее вероятное, сочетание особо неблагоприятных событий. На национальном уровне в качестве таких событий могут рассматриваться¹:

- более глубокие масштабы мирового кризиса и продолжение его углубления в 2009–2010 гг.;
- исчерпание на этом фоне накопленных резервов Стабилизационного фонда и фонда развития; отказ от сохранения защищенных статей бюджетных расходов; более масштабное секвестирование бюджетных обязательств; включение «печатного станка» с раскруткой инфляционной спирали; резкое сокращение инвестиционных программ и т.д.

Предполагалось, что на субфедеральном уровне при таком развитии событий скорее всего произойдет смена модели функционирования региональных экономик – от модели развития к модели выживания, что будет сопровождаться:

- прекращением инвестиционных обязательств федерального бюджета по ранее принятым программам и проектам в разной степени готовности или их масштабным сокращением;
- сокращением инвестиционных программ консолидированного бюджета регионов до абсолютного минимума, определяемого чрезвычайными обстоятельствами капитального ремонта жизненно важных инфраструктурных объектов;
- замораживанием номинальной заработной платы и снижением реальных денежных доходов населения.

Модельные расчеты показали, что наилучшим итогом социально-экономического развития Новосибирской области в этих условиях будет выход к концу 2010 г. на уровень 2007 г. (возможно – на уровень 2008 г.) с потерей темпа развития в три–пять лет на последующие периоды. По сравнению с первоначальными расчетами, изменения структуры совокупного выпуска становятся еще более направленными в сторону сферы услуг за счет относительного сокращения промышленного производства и особенно строительного комплекса. Более стабильно ведет себя сельское хозяйство, доля которого хотя и уменьшается, но не в такой степени, как при более высоких темпах роста ВРП и совокупного производства.

¹ Напомним, что эти сценарии формулировались в 2008 – начале 2009 гг.

Из отраслей услуг относительно меньше сокращают свою долю транспорт, связь и торговля, что оправдывается их ролью как реализующих наиболее естественные конкурентные преимущества Новосибирской области. Исходя из первоначальных итогов за I квартал 2009 г. и ожидавшихся тенденций для года в целом, становилось понятным, что без заметного экономического спада область не обойдется. Возможности восстановительного роста в 2010 г. также виделись не слишком оптимистичными. В связи с этим прогнозировалось, что уровень ВВП и совокупного производства будет примерно соответствовать 2007 г., а объем инвестиций и строительства – примерно 2006 г. Такой откат назад полностью вызван внешними к Новосибирской области факторами – снижением спроса на продукцию и услуги региона, сокращением финансовых ресурсов, резко усилившимися ограничениями ликвидности. Влияние кризиса на последующие периоды, с затуханием, доходящим до 2015–2020 гг., будет в основном связано с влиянием лаговых последствий нарушения нормальных пропорций инвестиционного процесса (соотношения начинаемых, продолжаемых и завершаемых строек). Более подробно предпосылки и основные результаты сценариев среднесрочного и долгосрочного развития Новосибирской области отражены в [*Суслицын, Суслов, 2009*].

2.3.5. Оценка рисков, механизмы управления реализацией Программы и ее эффективность¹

Из системы рисков, которым подвержена региональная экономика Новосибирской области, выделялись внешние и внутренние источники угроз и неопределенностей. Первые являются характеристиками среды и находятся вне сферы влияния региональных органов власти, однако требуют учета и наличия адаптационных механизмов. Вторые же локализованы и поддаются корректировке методами и инструментами, находящимися в юрисдикции региональной администрации.

Современный мировой кризис относится к первой категории рисков, основные его проявления в России состоят в общей нестабильности финансовой системы, обострении социальных проблем, замедлении экономического роста, сокращении бюджетных и внебюджетных ресурсов развития и снижении доверия к контр-

¹ Раздел подготовлен совместно с д.э.н. Е.А. Коломак и д.э.н. Н.А. Кравченко.

агентам. Эти изменения затронули в меньшей или большей степени все регионы страны, и Новосибирская область не является исключением. Они выдвинули, с одной стороны, серьезные новые задачи, которые требуют эффективных и оперативных решений, с другой стороны, спрос на антикризисные меры сформировал общественную поддержку государственному регулированию, и активизация государственного вмешательства связывается с позитивными ожиданиями.

Глобальный кризис определял усиление напряженности финансовых ресурсных ограничений Программы. Кроме того, он усугублял ряд локальных проблем Новосибирской области и создавал дополнительные риски, которые включают:

- снижение финансовой поддержки со стороны федеральных органов власти крупных инвестиционных и инфраструктурных проектов, что затруднит решение проблемы устаревших основных фондов и отставания в развитии производственной и коммунальной инфраструктуры;
- рост межрегиональной конкуренции внутри страны за привлечение инвестиционных и финансовых ресурсов;
- сокращение федерального финансирования учреждений Сибирского отделения РАН в Новосибирской области и возобновление остроты проблемы престижности труда в научной сфере;
- усиление давления миграционных потоков из соседних регионов, сопровождающееся ростом структурного дисбаланса на рынке труда и социальной напряженности;
- сокращение бюджетных и внебюджетных ресурсов области, направляемых на сокращение неравномерности развития районов Новосибирской области;
- снижение финансирования программ инновационного развития и стимулирования восприимчивости реального сектора к инновациям.

Система рисков определяла в качестве основных ограничений реализации Программы три категории ресурсов: финансы, труд и мощности инфраструктурных сетей, главным образом, энергетических. Так, было показано, что в Новосибирской области дефицит кадров, который испытывала экономика области в 2008 г., хотя и сохранится в перспективе, однако напряженность баланса трудовых ресурсов не должна существенно вырасти. Дополнительным фактором, работающим в данном направлении, является положительное ожидание от кризиса, состоящее в струк-

турном обновлении экономики и в освобождении экономики от неэффективных, с низкой производительностью труда предприятий. Напряженность балансов энергетических ресурсов до 2015 г. будет определяться, с одной стороны, темпами роста новых генерирующих мощностей областной электроэнергетики, реконструкцией и модернизацией малой энергетики, с другой стороны, масштабами внедрения энергосберегающих технологий и эффектами либерализации рынка электроэнергии.

Были сформулированы *механизмы управления* реализацией Программы, которые включали следующие элементы:

- систему управления программой;
- систему целевых программ, направленных на решение комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области;
- экономические и административные методы стимулирования и контроля;
- мониторинг, анализ и оценку эффективности и степени достижения целей программы;
- информационное обеспечение программы;
- прогнозирование и планирование программных мероприятий.

Были сформулированы требования к *мониторингу, анализу и оценке эффективности и степени достижения целей Программы*. Система непрерывного мониторинга обеспечивает сопоставимый анализ фактически достигнутых результатов и прогнозно-целевых показателей Программы, контроль хода осуществления Программы, а также влияние результатов Программы на уровень социально-экономического развития области. Система мониторинга необходима для обеспечения своевременных корректировок параметров и механизма реализации Программы и уточнения ее целевых показателей.

Мониторинг и оценка результатов реализации Программы должны проводиться на основе следующих основных групп показателей:

- индикаторы достижения целей Программы;
- показатели выполнения задач по каждой цели;
- показатели выполнения мероприятий Программы;
- ожидаемые результаты реализации политики по каждому сектору (отрасли);
- эффективность расходования финансовых средств;

- экономическая эффективность и социальная значимость программных мероприятий.

Материалы мониторинга используются для создания и ведения базы данных по вопросам реализации Программы.

Информационное обеспечение программы. Большое значение для реализации Программы имеет создание системы информационной поддержки. Комплекс мер, направленных на решение этой задачи, включает:

- организацию информационных потоков между департаментом стратегического управления и планирования Новосибирской области, органами государственной власти, координирующими долгосрочные целевые и ведомственные программы, и исполнителями программных мероприятий;

- выделение системы индикаторов, включенных в систему информационного обмена, с указанием периодичности их представления участниками реализации Программы;

- создание технической основы для устойчивой работы информационной базы данных и системы обмена данными;

- создание институтов, обеспечивающих информационную открытость реализации Программы.

Система индикаторов информационной поддержки должна позволять:

- контролировать сроки, расходование средств и получение результатов программных мероприятий;

- координировать и синхронизировать реализацию проектов, целевых программ и отдельных мер;

- корректировать ход реализации программы и маневрировать бюджетными и внебюджетными ресурсами;

- эффективно управлять реализацией Программы;

- оценивать степень реализации как отдельных проектов и целевых программ, так и всей программы.

Кроме того, отдельные ресурсы информационной поддержки могут быть предоставлены организациям, привлекаемым и заинтересованным в сотрудничестве: отраслевым и региональным ассоциациям, деловым союзам и др. Они могут включать:

- свод информации по инвестиционным проектам, бизнес-планам и проектно-сметной документации в целях привлечения потенциальных инвесторов;

- информацию для инвесторов об имеющихся в области возможностях для вложения средств в рамках государственно-частного партнерства;
- активное продвижение идей Программы через организацию обсуждений (в том числе через Интернет);

Система программных мероприятий формируется на основе принятых концепций решения комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области и отражает приоритетность и возможное ресурсное обеспечение отдельных мероприятий (рис. 2.10).

Конкретные программные мероприятия разрабатываются соответствующими подразделениями администрации Новосибирской области и включают перечень и содержание основных работ, необходимых для решения поставленных задач, последовательность и сроки их реализации, обоснованную оценку потребностей в материально-технических, информационных и трудовых ресурсах, оценку необходимого финансового обеспечения за счет различных источников, ожидаемые измеримые результаты осуществления мероприятия в терминах достижения поставленных целей и задач, ответственных исполнителей.

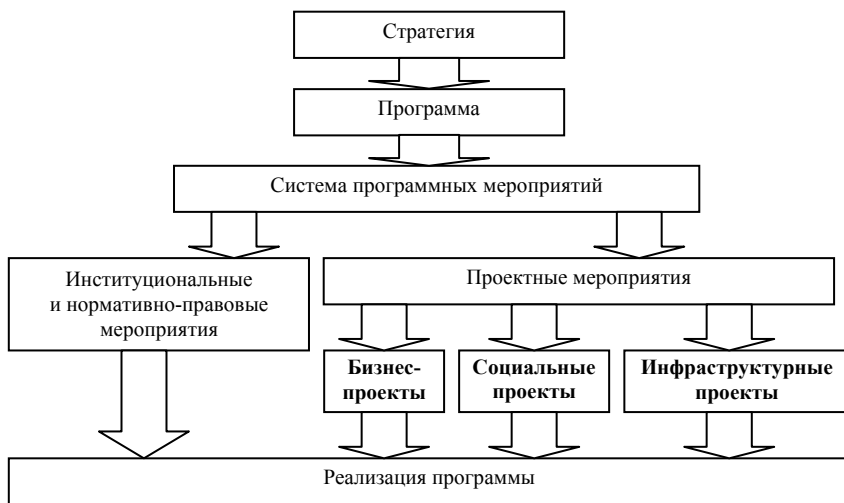


Рис. 2.10. Система мероприятий по реализации стратегических документов социально-экономического развития Новосибирской области

По итогам каждого года департамент стратегического управления и планирования Новосибирской области проводит сравнительный анализ прогнозно-целевых показателей Программы и фактически достигнутых результатов, а также оценивает влияние результатов реализации мероприятий Программы на уровень экономического и социального развития Новосибирской области.

По результатам анализа готовятся предложения о мерах по своевременной корректировке Программы и уточнению основных целевых показателей, их согласованию со Стратегией развития области и с другими плановыми документами среднесрочного и краткосрочного характера.

Эффективность реализации Программы. Оценка эффективности реализации Программы исходила из следующих основных положений:

1. Программа социально-экономического развития Новосибирской области на период 2009–2015 гг. является частью мер по достижению стратегических целей развития области, степенью достижения этих целей определяется эффективность программных мероприятий. В связи с этим индикаторы эффективности реализации Программы должны включать ключевые характеристики уровня экономического и социального развития области, а также ряд других ключевых индикаторов, зафиксированные в Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г., для обеспечения сопоставимости и синхронизации результатов по этим двум документам долгосрочного и среднесрочного планирования.

2. Программа социально-экономического развития Новосибирской области является частью общей системы государственного планирования и наряду с областными перспективными разработками связана со среднесрочными и долгосрочными плановыми документами федерального уровня и ведомственными целевыми программами. Это определяет необходимость выделения группы индикаторов эффективности, которые отражают вклад области в достижение целей развития страны, национальных проектов и отраслевых программ.

3. Индикаторы эффективности Программы социально-экономического развития Новосибирской области должны включать как интегральные оценки реализации Программы в целом, так и оценки отдельных целевых программ, ключевых проектов и мероприятий.

4. Оценка эффективности Программы социально-экономического развития Новосибирской области формируется на основе системы мониторинга, опирается на доступную информацию, используя, главным образом, существующую систему статистического учета, планирования и контроля.

5. Важной составляющей системы показателей эффективности Программы социально-экономического развития является оценка эффективности работы исполнительных органов государственной власти области по ее реализации и формированию механизмов государственно-частного партнерства.

Система оценки эффективности выполнения Программы включает несколько взаимосвязанных групп показателей, которые позволяют анализировать как отдельные направления, так и связь многоуровневых целей Программы. Сущность принципа эффективности и сформулированные выше требования определили следующий состав системы оценок эффективности Программы:

1. Индикаторы степени достижения целей Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области, которые включают: индексы физического объема валового регионального продукта, темпы роста валового регионального продукта на душу населения, темпы роста численности населения области, численность населения области, рейтинг области среди субъектов РФ по абсолютным показателям производства, рейтинг области среди субъектов РФ по состоянию культуры, рейтинг области среди субъектов РФ по активности инновационных процессов, долю собственных доходов в консолидированных бюджетных доходах области.

2. Индикаторы вклада области в решение национальных и межрегиональных программ (Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Концепцию совершенствования региональной политики в Российской Федерации, Стратегию социально-экономического развития Сибири до 2020 года и национальные проекты): индексы физического объема валового регионального продукта, валовой региональный продукт на душу населения, отношение валового регионального продукта на душу населения к среднему уровню по РФ, отношение валового регионального продукта на душу населения к среднему уровню по Сибирскому федеральному округу, индексы темпа роста конечного потребления, конечное потребление на душу населения, отношение конечного потребле-

ния на душу населения к среднему уровню по РФ, отношение конечного потребления на душу населения к среднему уровню по СФО, индексы динамики физического объема инвестиций, отношение темпов роста инвестиций к среднему уровню по РФ, отношение темпов роста инвестиций к среднему уровню по СФО.

3. Индикаторы степени достижения общих целей Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период 2009–2015 гг., которые объединяют экономические, финансовые, социокультурные и экологические показатели. Экономические показатели эффективности Программы включают: индексы физического объема валового регионального продукта, валовой региональный продукт на душу населения, уровень инфляции, индекс промышленного производства, темпы роста электропотребления, темпы роста потребления первичных топливно-энергетических ресурсов, индекс физического объема инвестиций в основной капитал, отношение экспорта к импорту, темп роста продукции сельского хозяйства, темп роста объема платных услуг на душу населения, густоту автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, темп роста объема транспортных услуг на душу населения, темп роста объема услуг связи на душу населения, долю инновационных товаров, работ, услуг, удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации. Финансовые показатели включают: доходы консолидированного бюджета области, налоговые доходы консолидированного бюджета области, долю собственных доходов консолидированного бюджета области, общий финансовый результат по области (прибыль минус убытки), прибыль в промышленности, рентабельность сельскохозяйственных предприятий. Социокультурные и экологические показатели объединяют: ожидаемую продолжительность жизни при рождении, численность постоянного населения, среднемесячную заработную плату на одного работника, уровень бедности, темп роста реальных располагаемых денежных доходов населения, уровень зарегистрированной безработицы, темп роста ввода в эксплуатацию жилых домов за счет всех источников финансирования, среднюю обеспеченность населения площадью жилых квартир, долю жилищного фонда, размещенного в ветхих и аварийных строениях, объем коммунальных услуг на душу населения, долю занятого населения с высшим профессиональным образованием, улавливание загрязняющих атмосферу веществ, объем оборотной и последовательно используемой воды.

4. Индикаторы степени выполнения отдельных целевых программ, проектов и мероприятий, перечень этих показателей приведен в разработанных концепциях программ.

5. Оценки эффективности работы исполнительных органов государственной власти области (должны использоваться оценки, разработанные на федеральном уровне для мониторинга качества управления на региональном уровне).

В табл. 2.3 представлены основные индикаторы, по которым должна оцениваться эффективность реализации Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г. Эти индикаторы отобраны из списка индикаторов, предложенных в концепциях каждой целевой задачи, однако на верхнем сводном уровне в качестве оценочных показателей достижимости обозначенных в Программе основных целей и задач выбрано лишь по три-четыре ключевых индикатора для каждой целевой задачи.

Определенные «Программой–2015» важнейшие комплексные задачи социально-экономического развития региона выступают в качестве основы для разработки и реализации политики органов власти и управления, направленной на рост уровня и качества жизни населения Новосибирской области, обеспечение стабильного роста конкурентоспособности и повышение инвестиционной привлекательности Новосибирской области.

Решение поставленных Программой задач позволит Новосибирской области стать экономическим лидером в Сибирском федеральном округе, а также усилить свои конкурентные позиции в России по ряду социально-экономических индикаторов, в том числе:

- * по уровню развития инновационной сферы;
- * по предпринимательской активности населения и числу малых предприятий;
- * по производству сельскохозяйственной продукции;
- * по объему розничного товарооборота;
- * по объему грузо- и пассажироперевозок и ряду других.

Прогнозировалось, что к 2015 г. валовой региональный продукт возрастет в 1,3–1,4 раза по сравнению с 2008 г. и достигнет величины порядка 550 млрд руб.; производительность труда увеличится более чем в 1,5 раза; более чем в 7 раз вырастет доля инновационной продукции в выпуске промышленности.

Таблица 2.3

**Сводные индикаторы Программы социально-экономического развития
Новосибирской области на период до 2015 г.**

| Показатель – целевой индикатор | Единица измерения | 2008 (оценка) | 2015 |
|--|----------------------|-------------------------------|---------------------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Обобщающие показатели социально-экономического развития региона | | | |
| Доля ВРП Новосибирской области в ВВП России | % | 1,05 | 1,5–1,7 |
| Производство ВРП, место в СФО | 1–2 | 4 | 2 |
| Индекс развития человеческого потенциала | 0–1 | 0,800 | 0,846 |
| Рейтинг инвестиционной привлекательности («Эксперт») | Шкала рейтинга | 2В | 3А |
| Долгосрочный кредитный рейтинг Новосибирской области (Fitch) | Шкала рейтинга | ВВ | ВВВ |
| Показатели решения комплексных задач социально-экономического развития | | | |
| 1. Совершенствование развития и размещения производительных сил | | | |
| Сокращение внутрирегиональной дифференциации: | | | |
| Рост численности населения | раз к 2008 г. | 1 | 1,04 |
| Рост инвестиций на душу населения | раз к 2008 г. | 1 | 2,2 |
| Рост средней заработной платы на душу населения | раз к 2008 г. | 1 | 1,8 |
| <i>В том числе в 2015 г. по отношению к 2008 г.:</i> | | <i>Новоси- бирск</i> | <i>Остальная террито- рия</i> |
| <i>Рост (снижение) численности населения</i> | | <i>1,04</i> | <i>0,97</i> |
| <i>Рост инвестиций на душу населения</i> | | <i>2,7</i> | <i>2,0</i> |
| <i>Рост средней зарплаты на душу населения</i> | | <i>1,8</i> | <i>1,95</i> |
| 2. Развитие общественной инфраструктуры в Новосибирской области | | | |
| Наличие региональных нормативов градостроительного проектирования | % | 0 | 100 |
| Наличие отраслевых стандартов и условий оказания услуг общественной инфраструктуры | % | 0 | 100 |
| Отклонение от норматива обеспеченности общественной инфраструктурой населения Новосибирской области | % | Сниже- ние от- клонения | Снижение отклонения |
| 3. Развитие инновационной деятельности в экономике и социальной сфере на территории Новосибирской области | | | |
| Доля высокотехнологичного сектора (продукция и услуги) в ВРП | % | 15,0 | 23,0 |
| Доля предприятий, осуществляющих инновации, в общем количестве предприятий | % | 5,0 | 20,0 |
| Доля инновационной продукции в выпуске промышленности | % | 2,0 | 15,0 |

Продолжение табл. 2.3

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|--|----------------------------------|-------|-------|
| Ежегодный прирост числа малых инновационных предприятий | ед. | 15 | 35-40 |
| 4. Совершенствование образования и эффективное использование кадрового потенциала | | | |
| Индекс воспроизводства рабочей силы (отношение средней номинальной начисленной заработной платы к минимальному потребительскому бюджету (ПБ = 2ПМ) | раз | 1,5 | 2,0 |
| Уровень общей безработицы | % | 7,2 | 5,5 |
| Доля работников, не имеющих профессионального образования | % | 22,8 | 15,0 |
| Доля занятых на предприятиях малого и среднего бизнеса | % | 12,8 | 20,0 |
| 5. Совершенствование транспортной инфраструктуры | | | |
| Плотность автодорог общего пользования | км/1000 кв. км | 76 | 105 |
| Плотность автодорог общего пользования с твердым покрытием | км/1000 кв. км | 60 | 85 |
| Обеспеченность жителей складскими площадями | кв.м/1000 чел | 54 | 75 |
| Средняя скорость движения городского пассажирского транспорта | км/ч | 17,0 | 23,0 |
| 6. Архитектурное совершенствование городской среды, развитие и повышение качества жилищного фонда в Новосибирской области | | | |
| Новое жилищное строительство, по всем видам застройщиков (индивидуальные-малозэтажные, многоэтажные) и всех форм собственности | млн кв. м общей площади | 1,4 | 1,0 |
| Жилищное благосостояние населения (прирост жилого фонда с учетом выбытия) | кв. м общей площади на 1 жителя | 20,5 | 22,6 |
| Развитие социального жилья для обеспечения установленных законом категорий граждан (ветераны, инвалиды, сироты и т.д.) | число семей | 250 | 250 |
| 7. Развитие энергетики, повышение энергоэффективности и энергобезопасности Новосибирской области | | | |
| Душевое потребление электроэнергии | отн. ед. (к 2008 г.) | 1,000 | 1,181 |
| Индекс энергетической стоимости ВРП по электроэнергии | отн. ед. (к 2008 г.) | 1,000 | 0,639 |
| Суммарный экономический эффект от реализации потенциала энергосбережения электроэнергии и первичных ТЭР | млрд руб./год по тарифам 2007 г. | 2,320 | 2,162 |

Окончание табл. 2.3

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|---|----------------------------|-------|---------|
| 8. Охрана окружающей среды Новосибирской области | | | |
| Выбросы загрязнений в атмосферный воздух от стационарных источников | тыс. т | 201 | 160–180 |
| Выбросы загрязнений в атмосферный воздух от передвижных источников | тыс. т | 375 | 430–450 |
| Забор воды из природных водных объектов | млн куб. м | 720 | 520–570 |
| Сброс загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты | % от общего объема сброса | 25 | 20–22 |
| Использовано и обезврежено отходов производства и потребления | % от общего объема отходов | 37 | 45–47 |
| 9. Укрепление здоровья населения, повышение демографического потенциала Новосибирской области, формирование здорового образа жизни и условий его реализации | | | |
| Ожидаемая продолжительность жизни (при рождении) | лет предстоящей жизни | 67,43 | 70,0 |
| Суммарный коэффициент рождаемости | чел. на 1 женщину | 1,358 | 1,6 |
| Удельный вес детей первой и второй групп здоровья в общей численности детей | % | 60,3 | 65,0 |
| Коэффициент смертности населения трудоспособного возраста | чел. на 100000 населения | 706,4 | 500,0 |
| 10. Формирование условий для развития духовности, высокой культуры и нравственного здоровья населения области | | | |
| Доля обучающихся в общеобразовательных учреждениях и учреждениях начального и среднего профессионального образования, получающих образование по программам духовно-нравственного развития | % | 15 | 45 |
| Доля эфирного времени на новосибирских теле- и радиоканалах, посвященного пропаганде культуры, духовности и нравственности | % | 5 | 15 |
| Доля населения, положительно оценивающего изменения в сфере культуры | % | - | 50 |
| Число проводимых в Новосибирской области культурных мероприятий всероссийского и международного уровня в год | ед. | 15 | 40 |
| 11. Повышение эффективности сельской экономики и создание условий для сохранения сельского образа жизни | | | |
| Соотношение среднедушевых доходов с величиной прожиточного минимума | разы | 1,1 | 2,0 |
| Уровень бедности сельского населения | % | 25–30 | 15–20 |
| Сальдо миграции по сельской местности (разница между числом прибывших и выбывших) | человек | -854 | 0 |

Одним из важнейших результатов реализации Программы будет повышение и выравнивание уровня жизни населения на всей территории Новосибирской области, прежде всего за счет рациональной пространственной организации экономики и обеспечения доступа к стандартам общественных услуг всех жителей региона. Благоприятные сдвиги в экономике и социальной сфере позволят Новосибирской области выйти на новый уровень конкурентоспособности и значительно повысить свою привлекательность как места жизни, работы, размещения производств и создания новых рабочих мест. Достижение перечисленных выше количественных показателей будет сопровождаться позитивными качественными изменениями, прежде всего в повышении эффективности производства, расширении инновационной, предпринимательской и социальной активности населения, развитии общественной инфраструктуры, развитии человеческого потенциала, росте культуры и духовности и развитии общественных инициатив.

2.3.6. Концепции решения комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области

Как отмечалось выше, Концепция Программы социально-экономического развития Новосибирской области состоит из двух частей (томов) – первого «сводного» тома и тома с изложением концепций решения приоритетных комплексных задач. Эти концепции составляют «ядро» всей Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г., поскольку именно в них отражены «идеология» и «тактика» решения основных и приоритетных социально-экономических задач региона. Они должны послужить основой разработки и реализации других управленческих документов – целевых комплексных программ и подпрограмм.

Следует отметить, что разработка концепций решения комплексных задач в недрах разработки общей Программы социально-экономического развития субъекта Федерации является своеобразным «ноу-хау» Программы по Новосибирской области. В известных нам программных документах на среднесрочную перспективу дело ограничивалось сводным томом, в который были также включены основные программные мероприятия (или про-

сто указывался перечень целевых программ с объемами финансирования). Этого явно недостаточно. Например, если бы авторы Концепции Программы по Новосибирской области ограничились лишь подготовкой первого тома, то даже при самом высоком качестве подготовки данного материала он бы фактически представлял собой областную стратегию социально-экономического развития, спроецированную на среднесрочную перспективу и детализированную по ряду параметров и индикаторов. В этом случае нереализуемой оставалась бы задача оптимизации управленческих решений по достижению основных целевых задач и параметров развития.

Именно поэтому разработке концепций решения комплексных задач было уделено особое внимание, и здесь интерес представляет сама процедура их разработки, обсуждения и утверждения. Остановимся на этом вопросе более подробно и на этом примере постараемся рассмотреть практическую реализацию важнейшего принципа стратегического планирования – поиска баланса интересов и использования различных «согласительных процедур».

Одиннадцать концепций были разработаны на основе постановления губернатора Новосибирской области от 17.4.2009 г. № 164 «О разработке концепций решения комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области». Заметим, что первоначально было принято решение о разработке концепций долгосрочных целевых программ с теми же наименованиями, что было логично: в рамках общей Программы социально-экономического развития Новосибирской области разрабатываются специализированные целевые программы, которые должны стать основным рабочим инструментом в деятельности органов исполнительной власти региона по решению приоритетных задач развития региона.

Однако первый опыт разработки проектов (макетов) концепций таких целевых программ показал, что их формулировки являются слишком общими и слишком «комплексными» для традиционных целевых программ, в них аккумулировались большое число специализированных целей и задач, многие из которых сами претендовали на статус областных целевых программ. Поэтому было принято правильное решение о трансформации таких концепций в концепции решения комплексных задач, на основе которых и в самостоятельном режиме будут разрабатываться

в случае необходимости особые целевые программы Новосибирской области.

Для разработки данных концепций постановлением губернатора Новосибирской области был учрежден состав рабочих групп, в которые наряду с сотрудниками администрации региона входили эксперты и специалисты их других организаций. В том числе в составе каждой рабочей группы были представители Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, которым было поручено готовить основные материалы и тексты данных концепций.

Были подготовлены методические рекомендации по разработке концепций решения комплексных задач, в которых указывалось, что они являются документами политико-управленческого характера, определяющими основы формирования и реализации политики органов власти в той или иной сфере и что каждая концепция должна включать:

1) *анализ ситуации* и выявление действующих и будущих вызовов;

2) *постановку целей* как желаемого состояния решения по поводу поставленной комплексной задачи социально-экономического развития;

3) *постановку системы задач*, обеспечивающих достижение поставленной цели или системы целей с учетом их приоритетности и очередности, а также альтернативных путей их решения. Задачи формируются с указанием целевых индикаторов, позволяющих оценить степень их решения, и сроков решения. Целевые индикаторы имеют следующие характеристики: четкое определение/наименование, указание на источник информации, периодичность сбора информации, целевое значение и единицу измерения;

4) *механизмы и направления реализации мероприятий*, необходимых для достижения целей и решения поставленных задач;

5) *оценку ресурсных возможностей*, которая включает: а) оценку потребностей в материально-технических, информационных и трудовых ресурсах, необходимых для достижения поставленных целей и задач; б) оценку необходимого финансового обеспечения из различных источников (средства бюджета Новосибирской области, федерального бюджета и бюджетов муниципальных образований, внебюджетные средства).

Долгосрочные цели Программы НСО - 2015

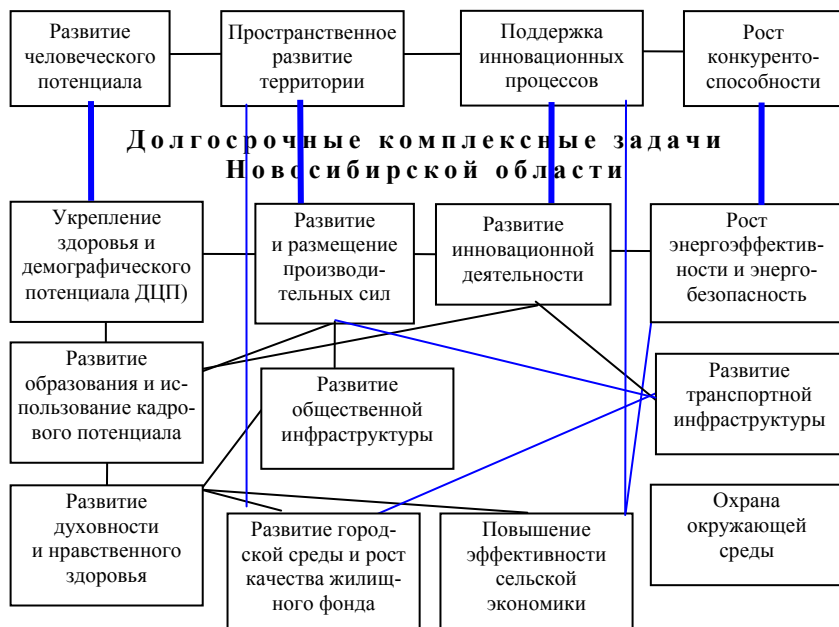


Рис. 2.11. Цели развития – долгосрочные комплексные задачи социально-экономического развития Новосибирской области до 2015 г.

При подготовке данных концепций авторы исходили из того, что рассматриваемые комплексные задачи связаны с реализацией основных долгосрочных целей Программы социально-экономического развития области: развитием человеческого потенциала, повышением конкурентоспособности всех сегментов экономики и социальной сферы региона, качественным усилением инновационной направленности развития, оптимизацией пространственно-го развития Новосибирской области (рис. 2.11).

Перед вынесением обсуждения каждой концепции на Совет администрации Новосибирской области все проекты концепций проходили стадию многочисленных предварительных обсуждений и согласований в рабочих группах, и в большинстве из них были полностью согласованы позиции разработчиков из творческого коллектива ИЭОПП СО РАН с руководством профильных департаментов администрации области и с членами соответ-

ствующих рабочих групп. В этих случаях авторские варианты проектов концепций решения целевых задач, подготовленные в ИЭОПП СО РАН, были приняты за основу финальных вариантов концепций. Но в ряде концепций у разработчиков ИЭОПП и представителей администрации Новосибирской области и других экспертов, привлекаемых к работе, возникало разное видение направлений решения данной задачи, разное понимание основных целевых установок, механизмов реализации, и эти противоречия должны были устраняться уже не в рамках рутинной деятельности утвержденных рабочих групп, а на публичном обсуждении проектов концепций на заседаниях Совета администрации Новосибирской области.

Покажем это на конкретных примерах двух концепций.

При разработке *Концепции «Архитектурное совершенствование городской среды, развитие и повышение качества жилищного фонда Новосибирской области»* столкнулись два альтернативных подхода: традиционный подход группы разработчиков, отражающих позицию управления капитального строительства Новосибирской области, и концепция решения данной задачи, предложенная в ИЭОПП СО РАН д.э.н. О.Э. Бессоновой. Суть разногласий заключалась в том, что в варианте концепции, разработанной в недрах администрации, акцент делался на дальнейшем наращивании жилищного строительства в Новосибирской области с акцентом на развитие жилищных строительных кооперативов. В концепции ИЭОПП СО РАН было показано, что используемая в настоящее время модель жилищного рынка исчерпала себя, давая наживаться на этой проблеме почти всем: строительным компаниям, существенно завышающим цены на объекты промышленного и гражданского строительства; банкам, оформляющим ипотечные кредиты под грабительские проценты; многочисленным риэлтерским конторам, паразитирующим на рынке жилья; муниципальным властям, выставяющим площадки на аукционы под застройку по немислимым расценкам. В проигрыше только рядовой гражданин, для которого покупка жилья становится абсолютно нереальным делом. Поэтому нужно не механическое увеличение объемов жилищного строительства, а реализация новых институциональных условий, воплощенных в новой жилищной стратегии для региона.

На основе анализа фактического материала было показано, что в настоящее время используемая в жилищном сегменте институциональная среда исчерпала свой потенциал в связи с резким свертыванием объемов коммерческих ипотечных кредитов и кредитной массы для застройщиков. В ней отсутствуют механизмы обеспечения жильем работающих в госсекторе и бюджетной сфере. Накоплены обязательства государства перед социально незащищенными группами населения, стоящими в очередях уже более 15–20 лет, а организационные формы реализации социальных программ на коммерческой основе не удовлетворяют современным государственным стандартам, поскольку увеличивают риски нецелевого использования бюджетных средств. Ситуация усугубляется тем, что до сих пор не выработано понимание, каковы должны быть финансовые и организационные механизмы, которые бы обеспечили доступность жилья (пока для 80% населения Новосибирской области приобретение нового жилья фактически невозможно). Любое субсидирование, в том числе процентной ставки по ипотечным кредитам, лишь консервирует сложившуюся ситуацию.

В концепции ИЭОПП СО РАН была предложена новая многосекторная жилищная модель для Новосибирской области, включающая:

1. Коммерческий сектор жилищной модели – на платной основе по рыночным ценам или по частной ипотеке с рыночным процентом, или с использованием накопительных схем.

2. Государственный сектор жилищной модели – на платной основе, с беспроцентной рассрочкой на 8–10–20 лет по госценам. Неотъемлемыми элементами этого сектора жилищной модели должны стать *государственный заказ* и *государственный контракт*. Госзаказ и госконтракт должны стать эффективными механизмами снижения необоснованного роста цен и регулирования объема строительства определенного типа жилищного стандарта с целью балансирования реального платежеспособного спроса с адекватным предложением жилья.

3. Социальный сектор жилищной модели – на бесплатной или частично платной основе (включая взнос в виде старой квартиры) для очередников и определенных законодательством РФ групп населения.

4. Арендный сектор жилищной модели – частная аренда по рыночным ценам, гостиницы, общежития по установленным тарифам.

5. Сектор жилого фонда предприятий и организаций – на платной основе по рыночным ценам, в рассрочку по государственной ипотеке, для служебного жилья.

В нашем варианте концепции решения комплексной задачи «Архитектурное совершенствование городской среды, развитие и повышение качества жилищного фонда Новосибирской области» было показано, что для устойчивого развития жилищного сегмента экономики необходимы оба сектора: государственный и рыночный. Рыночный сектор построен на отношениях непосредственной оплаты жилья при покупке либо оплаты в рассрочку в форме ипотечных кредитов, процент по которым регулируется рыночной ситуацией. Государственный сектор также должен прийти к выработке новых современных институтов кредитования населения в форме государственной и социальной ипотеки (более подробно об этих предложениях см. [Бессонова, 2009]).

На первом этапе подготовки проекта данной концепции не удалось согласовать позиции сторон, поэтому на заседании Совета администрации Новосибирской области, на котором обсуждалась концепция, подготовленная под эгидой управления капитального строительства региона, автор книги выступил с ее критикой и обоснованием альтернативной концепции, подготовленной в ИЭОПП СО РАН. В результате было принято решение о доработке представленных материалов. Длительные дебаты альтернативных групп разработчиков в конце концов привели к желаемому результату: удалось скомпоновать удачный вариант итогового документа, который синтезировал обе позиции, и позднее на другом заседании Совета администрации Новосибирской области он был в основном одобрен. В итоге на основе использования согласительных процедур был найден необходимый баланс интересов, который получит в дальнейшем отражение в конкретных мерах властных структур по активизации жилищного строительства в регионе на основе использования многосекторной жилищной модели.

Не менее сложная коллизия возникла при подготовке концепции решения комплексной задачи «Развитие образования и эффективное использование кадрового потенциала». Сама проблема

является чрезвычайно актуальной для Новосибирской области, поскольку дефицит квалифицированных кадров серьезно ограничивает развитие приоритетных сегментов экономики региона. Сложность подготовки концепции решения этой задачи состояла также в том, что в данной концепции должны были гармонично решаться проблемы как формирования и использования кадрового потенциала, так и необходимой для этого системы образования в регионе. И, соответственно, должны быть отражены и увязаны интересы трех профильных департаментов администрации: департамента труда и занятости населения; департамента науки, инноваций, информатизации и связи; департамента образования.

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН подготовил свою версию концепции решения данной задачи¹, которая была согласована с департаментами труда и занятости населения и департамента образования администрации Новосибирской области. В то же время департаментом науки, инноваций, информатизации и связи (ДНИИС) была подготовлена самостоятельная версия, которую было весьма трудно «состыковать» с версией ИЭОПП СО РАН, и суть разногласий состояла в следующем.

С одной стороны, в концепции ДНИИС совершенно правильно была определена генеральная цель решения комплексной задачи: *развитие человеческого потенциала Новосибирской области и его эффективное использование на рынке труда путем совершенствования системы непрерывного образования (общего и профессионального) и создания условий для эффективной занятости населения*. Ключевым понятием в концепции является человеческий потенциал (кстати, его формулировки в данном варианте концепции были не вполне удачны), это объединяло оба варианта и выгодно отличало их от других постановок проблемы, в которых говорилось только о трудовом и кадровом потенциале.

С другой стороны, эта верно сформулированная цель не находила адекватного развития по всей цепочке задач и проблем. В данном варианте концепции было отчетливо видно смещение акцента в сторону решения проблем высшего образования в регионе в контексте формирования лишь высококвалифицированных кадров для инновационного сегмента экономики. В принципе,

¹ Подготовлена д.с.н. З.И. Калугиной, к.э.н. И.И. Харченко и научным сотрудником Н.М. Арсентьевой.

такая постановка вопроса, по-видимому, имела бы смысл при разработке аналогичной концепции только для г. Новосибирска. Однако в Новосибирской области в целом не менее серьезной проблемой является проблема повышения конкурентоспособности не только в сегменте высококвалифицированного труда, но и в сегменте массовых профессий, в сфере занятости в сельской местности и т.д.

Если рассматривать концепцию под этим углом зрения (а не только с позиции развития технопарковой идеологии, на что делался упор в данном документе), то, как нам представляется, в ней не вполне удалось гармонически связать проблемы эффективного *использования* кадрового потенциала и развития всей системы образования (начального, среднего, высшего, профессионально-технического). Смещение акцентов в сторону формирования кадров при относительно слабой проработке проблем их эффективного использования было достаточно очевидно.

В варианте концепции, подготовленном в ИЭОПП СО РАН, был сделан акцент на том, что эффективное использование трудового потенциала в условиях рыночной экономики, дающее возможность получения приемлемых доходов, достигается через *конкуренцию на рынке труда*. И здесь образование выступает главным фактором, обеспечивающим успешную конкуренцию, поэтому образование в данном контексте играет *инструментальную роль* по отношению к кадровому потенциалу. Именно с этих позиций (конкурентоспособности человека на рынке труда) и следует анализировать проблемы, которые характеризуют и сферу занятости, и качество трудового потенциала, и т.д. По нашему мнению, при анализе проблем сферы занятости можно выделить условно два «полюса»:

1) высокий уровень образования одних групп населения (преимущественно городского) и недостаточное количество соответствующих им по качеству рабочих мест, что проявляется в дисбалансе между уровнем образования работников и запросами рынка труда;

2) низкий уровень образования (общего и профессионального) других групп населения (преимущественно сельского) и отсутствие какой-либо работы вообще, что проявляется в низкой экономической активности населения. Представители этой группы не могут вообще конкурировать на рынке труда.

В нашем варианте концепции комплексной задачи «Развитие образования и эффективное использование кадрового потенциала» логика ее решения была выстроена по цепочке:

- ◆ характеристики сферы занятости (условия труда и техническая оснащенность рабочих мест, уровень оплаты, перспективы их развития);

- ◆ возможности реализации человеческого потенциала занятого населения;

- ◆ оптимальная структура занятости населения в контексте перспектив развития экономики, ее традиционной и инновационной составляющих;

- ◆ развитие системы образования для удовлетворения разных секторов экономики области в кадрах.

На заседании Совета администрации Новосибирской области автор также выступил с критикой варианта концепции, предложенной департаментом науки, инноваций, информатизации и связи, и изложил основные пункты концепции ИЭОПП СО РАН. Было принято решение принять эти замечания и подготовить новый вариант концепции, содержащий синтез двух подходов. Роль «арбитра» здесь досталась департаменту стратегического управления и планирования Новосибирской области, который в целом поддерживал основные подходы и принципы разработки концепции, предложенной ИЭОПП СО РАН. В итоге также удалось сформировать компромиссный вариант концепции комплексной задачи «Развитие образования и эффективное использование кадрового потенциала».

На данных примерах мы постарались показать, что «монополизация» разработки стратегических документов регионального развития (или важнейших блоков этих документов) отдельными профильными департаментами администрации субъекта Федерации может натолкнуться на «подводные камни» в виде:

- попыток «приземлить» и упростить решение той или иной комплексной задачи или формирование систем программных мероприятий с целью облегчения ответственности данного департамента за их реализацию в будущем;

- попыток доминирования «ведомственного» подхода к реализации задачи, имеющей в своей основе комплексный и системный характер и затрагивающей интересы разных департаментов и управлений администрации, разных бизнес-структур и групп населения.

Для нейтрализации таких опасностей требуется, с одной стороны, наличие в структуре региональных администраций специализированного департамента с большими полномочиями, который должен отвечать за реализацию сводных и системных документов стратегического планирования и иметь для этого серьезные полномочия, дающие ему право и возможность выступать в качестве арбитра при проявлении различных ведомственных претензий и притязаний¹; с другой – наличие квалифицированных групп экспертов и специалистов, стоящих «над схваткой» и способных высказать научно обоснованные позиции относительно направлений и механизмов решения тех или иных проблем.

Присутствуя на всех заседаниях Совета администрации Новосибирской области, на которых заслушивались эти комплексные программы, и выступая в качестве докладчика и дискуссионта, автор может подтвердить, что это были действительно профессионально организованные и неформальные обсуждения ключевых проблем региона. На них зачастую рождались новые неожиданные предложения и рекомендации и в этой связи мы бы даже рискнули сделать вывод, что фактически реализация Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года уже происходила в ходе этих живых и заинтересованных дискуссий. Это, в конечном счете, позволяло выработать консенсусную точку зрения по поводу основных программных мероприятий, реализации стратегических направлений развития региона и подготовить хорошую основу для разработки в рамках финальной версии Программы-2015 системы управленческих политик (например, политики в сфере развития инновационной деятельности в экономике и социальной сфере, политики в сфере развития общественной инфраструктуры, политики в сфере укрепления здоровья населения и повышения демографического потенциала региона и т.д.). В конечном итоге среднесрочная программа социально-экономического развития Новосибирской области стала сильным элементом и важным рабочим инструментом системы стратегического планирования и управления региона.

¹ В частности, в Новосибирской области такие функции успешно выполнял департамент стратегического управления и планирования, реорганизованный позже в Министерство экономического развития региона.

Глава 2.4

РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ Г. НОВОСИБИРСКА

Не менее сложной задачей, чем разработка программных документов долгосрочного и среднесрочного развития субъектов Федерации, является разработка стратегий и программ по городам и административным районам. Рассмотрим это на примере разработки Стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска и Стратегии социально-экономического развития г. Бердска Новосибирской области, в которых автор принимал активное участие.

Разработка Стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска началась в конце 90-х годов прошлого века, т.е. в период, относящийся к десятилетнему системному кризису в России. Бывший в те годы мэром г. Новосибирска В.А. Толоконский обратился в Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН с просьбой о разработке Концепции социально-экономического развития г. Новосибирска в первые десятилетия XXI века. Научным руководителем разработки был директор ИЭОПП СО РАН, академик В.В. Кулешов, помимо автора книги и других сотрудников ИЭОПП СО РАН данная работа выполнялась Новосибирским институтом информатики и регионального управления под руководством к.э.н. В.М. Чистякова. Было проведено несколько заседаний группы экспертов и сотрудников мэрии г. Новосибирска в формате «мозгового штурма» и подготовлен вариант Концепции, который обсуждался в сентябре 1999 г. на научно-практической конференции «Новосибирск на рубеже XXI века: перспективы развития и инвестиционные возможности» [*Концепция..., 2000*].

Следует отметить, что в отличие от периода разработки Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года и Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года, которые готовились с учетом сильных стартовых условий развития региона, накопленных в результате эффективного развития области начиная с 2001–2002 гг., результаты развития экономического и социального потенциала г. Новосибирска в конце 1990-х годов было трудно оценить как удовлетворительные (табл. 2.4).

Таблица 2.4.

Место Новосибирска среди городов – центров субъектов Федерации по удельным показателям социально-экономического положения в 1998 г.*

| Наиболее благополучные удельные показатели | | Наименее благополучные удельные показатели | |
|--|-----------------------------------|---|-----------------------------------|
| Показатель | Место среди других центров России | Показатель | Место среди других центров России |
| Количество предприятий и организаций, отнесенное к численности населения | 13 | Соотношение числа работающих и числа иждивенцев | 69 |
| Среднедушевой объем услуг, оказываемых на рубль заработной платы | 14 | Коэффициент смертности (число умерших на 1000 жителей) | 59 |
| Число домашних телефонов на душу населения | 14 | Число зарегистрированных преступлений на 100 тыс. населения | 58 |
| Мощность амбулаторно-поликлинических учреждений | 16 | Ввод общей площади жилья на одного городского жителя | 54 |
| Обеспеченность одного жителя общей площадью жилья | 23 | Коэффициент рождаемости (число родившихся на 1000 жителей) | 48 |
| Среднемесячный размер заработной платы работающих | 29 | Доля зарегистрированных безработных в общей численности населения | 44 |
| | | Среднедушевой объем розничной торговли на рубль заработной платы | 39 |

* Из-за отсутствия данных или их несопоставимости не рассматривалось социально-экономическое положение восьми субъектов Российской Федерации. В их числе центры автономных округов, Санкт-Петербург, Москва, столицы Республики Ингушетия и Чеченской республики.

В то же время было очевидно, что Новосибирск обладает серьезным промышленным и интеллектуальным потенциалом, и требовалось найти и сформулировать основные направления перспективного развития, которые позволили бы его реализовать. Это делалось на основе анализа конкурентных преимуществ г. Новосибирска и разработки сценариев развития города на длительную перспективу [Кулешов и др., 1999].

С учетом выделенных «точек роста», исходя из стратегических целей развития Новосибирска, сложившихся внешних условий социально-экономического положения города и характера тенденций внутригородской жизни, было показано, что наиболее вероятными и приемлемыми сценариями в первые десятилетия XXI века могут быть следующие:

1. *«Развитие города по инерции»*. В этом сценарии предполагалось, что развитие города будет идти в общем русле российской экономической политики в соответствии со складывающимися тенденциями, адаптируясь к происходящим событиям в стране, Сибири, в Новосибирской области. Перспективы города будут определяться в большей мере внешними движущими силами.

2. Ускоренное развитие города в направлении обретения им положения современного промышленного центра и мультимодального транспортного узла, по существу, возврат к основной специализации середины XX века (сценарий *«Новосибирск как промышленно-транспортный центр»*).

3. Ускоренное развитие города как центра производства и потребления научно-исследовательских, инновационных, информационных, образовательных, медико-оздоровительных, финансовых, торговых, транспортных и пр. услуг (сценарий *«Сервисного города»*).

Было показано, что при реализации *инерционного сценария* сохраняются сложившиеся тенденции и в сфере занятости. Научно-технический и производственный потенциал экономики Новосибирска будет продолжать сокращаться, уровень жизни населения радикально не изменится, возможность достижения сравнительно низких темпов экономического роста будет обеспечиваться прежде всего не за счет увеличения инвестиций в реальный сектор экономики или создания или внедрения прогрессивных технологий, а за счет использования части остающихся не загруженными производственных мощностей и иных экстенсивных факторов. Инерционный сценарий развития города не даст качественных сдвигов ни в показателях производства, ни в показателях социальной сферы. Город сможет по этому сценарию развиваться лишь эволюционно и только через десятилетие нового века выйдет на уровень 1989 г. Показатели ВРП на душу населения Новосибирска к 2020 г. будут существенно отставать от стандартов уровня жизни в развитых странах мира даже на начало планируемого периода. В целом делался вывод, что в «инерционном сценарии» социально-экономи-

ческого развития города таится множество негативных моментов, связанных с неблагоприятными для Новосибирска последствиями экономического кризиса в стране, особенностями стремительного роста города в течение всего XX века и резкого торможения на его исходе, неопределенным статусом крупных городов страны в системе государственного устройства. Поэтому при реализации этого сценария вряд ли следовало ожидать мощного притока инвестиций, несмотря на высокий потенциал науки и технологий Новосибирска. Значительного экономического роста, вероятнее всего, не произойдет. По-видимому, будут нарастать трудности в обеспечении города материально-техническими и топливными ресурсами. Наверняка усилится конкуренция в каркасе сибирских городов, и Новосибирску будет непросто выдержать ее, особенно с Омском в промышленном производстве, с Томском – в научно-образовательном комплексе и медицинских услугах, с Красноярском – в грузоперевозках.

Сценарий *«Новосибирск как промышленно-транспортный центр»* предусматривал приоритетное развитие в городе промышленных отраслей и Новосибирского мультимодального транспортного узла и увеличение доли этого сектора экономики до двух третей ВРП, производимого в городе. И хотя целесообразность развития Новосибирска по этому сценарию обусловлена прежде всего тем, что промышленность и транспортные отрасли дают наиболее осязаемые материальные результаты, а также представляют собой надежную налоговую базу для городского бюджета, обеспечивая нормальное функционирование города и его развитие, был сделан вывод, что движение в этом направлении, учитывая обвальный спад промышленного производства в 1990-е годы, порождает немало проблем и сложностей. При реализации сценария «Новосибирск как промышленно-транспортный центр» ожидался существенный рост ВРП по сравнению с «инерционным сценарием». Чтобы обеспечить этот уровень, среднегодовой экономический рост в Новосибирске, начиная с 2001 г., должен быть на уровне 5–7%. Хотя достигаемый с помощью подъема промышленности и реализации проекта мультимодального транспортного узла уровень жизни населения города через два десятилетия, как прогнозировалось при обосновании сценария, вырастает в 5–8 раз по сравнению со стартовым периодом конца 1990-х годов, он также будет продолжать отставать от стандартного уровня многих развитых стран. Подъем промышлен-

ленности и развертывание мультимодального транспортного узла в Новосибирске потребуют инвестиций, которые по сравнению с «инерционным сценарием» больше примерно на порядок. Разумеется, что таких инвестиционных ресурсов у города не было, и поэтому для реализации рассматриваемого сценария потребовалась бы разработка специальной программы привлечения отечественных и зарубежных инвесторов, средств населения.

Сценарий «*Новосибирск как сервисный центр*». Социально-экономическое развитие Новосибирска по данному сценарию определяется наличием у города многих возможностей для создания комплексной системы услуг межрегионального, а в ряде случаев – национального масштаба. Основу такой системы могут составить:

- мощный научно-образовательный комплекс, базирующийся на фундаментальных и прикладных мультидисциплинарных исследованиях;

- серьезная проектно-конструкторская и производственно-инновационная база;

- уникальные технологии в производстве, а также в сервисной и гуманитарной сферах;

- высокий уровень образованности, профессионализма, культуры многих жителей Новосибирска;

- высокий уровень искусства в Новосибирске, представленный талантливыми театральными и филармоническими коллективами и богатым художественным творчеством;

- мировое признание музыкального искусства и музыкальной педагогики Новосибирска;

- современные средства связи и активный телекоммуникационный рынок;

- развитый туристический бизнес;

- действующий и развивающийся региональный транспортный узел;

- центры оптовой торговли региона, естественно возникшие в городе;

- предпринимательская активность в городе, особенно в сфере торговли, риэлтерской деятельности, консультационного бизнеса;

- развитая финансовая инфраструктура с действующими банками, двумя торговыми площадками фондового рынка, инвестиционными фондами, страховыми учреждениями, аудиторскими компаниями, лизинговыми фирмами и т.п.

Обосновывалось, что при реализации сценария «Новосибирск как сервисный центр» одним из наиболее эффективных направлений в будущем города уже в начале XXI века может стать наукоемкая экономика, *развитие в городе наукоемкого сервиса, его расширение, углубление и дифференциация*. Формирование в городе сети фирм, занимающихся интеллектуальным сервисом, может стать опорой для многих предприятий, стремящихся использовать имеющиеся возможности для своего роста. Интеллектуальный сервис может использоваться при комплексном обслуживании клиентов, при оказании консультационных услуг, инжиниринговых и системно-интеграционных услуг, организации проектного менеджмента, специальном программном обеспечении клиентов, подготовке и переподготовке персонала, финансовых решениях и т.п. К сфере наукоемкого сервиса может быть отнесено и развитие в городе системы услуг на основе уникальных медицинских технологий, разрабатываемых и осваиваемых научными учреждениями медицинского и биологического профиля. Это очень перспективная точка роста экономики города, которая должна иметь высокий приоритет при реализации сценария «Новосибирск как сервисный центр». Наконец, наиболее наукоемкой отраслью сферы услуг, которой также должен придаваться высочайший приоритет и которая в значительной мере будет влиять на успех реализации всего данного сценария, относятся отрасли телекоммуникаций и информатики.

Притягательным моментом по сравнению с «промышленно-транспортным» сценарием является намного меньшая капиталоемкость данного сценария. Потребность в капиталовложениях здесь существенно ниже не только в силу более низких удельных капитальных затрат при создании объектов сферы услуг, чем производственных объектов, но и в результате их более высокой окупаемости. В то же время специализация на сервисных услугах «нового поколения» потребует более масштабных инвестиций в достаточно капиталоемкие инфраструктурные объекты – дороги, гостиничное хозяйство, системы телекоммуникации и др. В целом при условии реализуемости данного сценария Новосибирск может заметно увеличить свою долю в общероссийском валовом внутреннем продукте по сравнению с инерционными вариантами развития.

В то же время обращалось внимание на то, что ориентация на реализацию данного сценария может породить нежелательные последствия в социальной сфере. Хотя сфера услуг будет поглощать все больше занятых, высвобождающихся из промышленности, тем не менее процесс реструктуризации промышленности, связанный с масштабным сокращением ряда новосибирских производств, их закрытием и т.д., будет создавать значительную социальную напряженность. Возрастет уровень безработицы, криминализации, ряд городских районов окажутся в зоне «социального бедствия». Коллективом разработчиков из ИЭОПП СО РАН было показано, что неизбежным «спутником» реализации данного сценария может быть существенное усиление социального расслоения общества в Новосибирске и области, поскольку уровень доходов в сфере высокопрофессиональных услуг (особенно руководителей, менеджеров, работников особо дефицитных специальностей) на порядок выше, чем в остальных секторах экономики.

Таким образом, существенные недостатки отдельно взятых контрастных сценариев обуславливали необходимость выработки в качестве практически приемлемого *комбинированного сценария (пути развития)*, ориентированного на максимальное использование всех возможностей развития отдельных отраслей как производственной, так и непроизводственной сфер, имеющего сбалансированный характер, исключающего такие противоречия в развитии разных секторов экономики, которые могли бы привести к недостижимости на практике каждой из отдельно взятых целей. Делался вывод, что развитие города будет осуществляться по указанным трем траекториям одновременно с преобладанием тенденций развития по «сервисному» сценарию.

Мы не случайно остановились на формулировке сценариев и на их обосновании, поскольку позиция ИЭОПП СО РАН, связанная с обоснованием развития г. Новосибирска как «сервисного центра», встретила довольно сильное отторжение и неприятие со стороны «директорского корпуса». Это проявилось, в частности, в ходе дискуссий в сентябре 1999 г. на научно-практической конференции «Новосибирск на рубеже XXI века: перспективы развития и инвестиционные возможности». Однако итоги развития г. Новосибирска в последующее десятилетие (1999–2009 гг.) полностью подтвердили гипотезу авторского коллектива разработчиков данной Концепции: город развивался именно по сценарию «сервисного центра», доминирующее положение в структуре его

хозяйства заняла сфера услуг (в том числе высокотехнологичных – телекоммуникации и связь и т.д.), и это дало возможность сформировать здесь серьезный потенциал и плацдарм для дальнейшего перехода к инновационному развитию в промышленности, транспорте, строительстве.

В целом «Концепция социально-экономического развития г. Новосибирска в первые десятилетия XXI века» включала следующие разделы:

А. *Проблемный блок*, содержащий анализ состояния городской системы, диагностику ее проблемных ситуаций и стартовых условий.

Б. *Гуманитарно-градообразующий блок*, представляющий народонаселение и трудовые ресурсы города, характеристики качества жизни и среды обитания, охраны здоровья, сферы духовной жизни: науки, образования, культуры, а также подсистем жизнеобеспечения.

В. *Экономико-финансовый блок*, в котором рассматривались точки экономического роста (с позиций структурной перестройки экономики города и его районов), конкурентные позиции, механизмы мобилизации ресурсов на нужды долгосрочного развития.

Г. *Блок сценариев будущего города*, где представлены целевые установки и гипотезы, ориентиры развития города в первые десятилетия XXI века, подходы к формированию сценариев будущего, параметризация сценариев, комментарии и выводы.

Д. *Блок управления*, дающий ориентиры возможных направлений трансформации существующей системы муниципального управления в городе, включая институциональные преобразования, принципы корпоративного управления и т.п.

Это был достаточно компактный документ (94 с.), выполненный на профессиональном уровне и послуживший основой для дальнейшей разработки на его базе Стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска на период до 2020 г., начатой в 2000 г. Общее руководство разработкой Стратегического плана взял на себя избранный в 2000 г. мэром г. Новосибирска В.Ф. Городецкий. Постановлением мэрии от 09.03.2000 № 410 «Об организации разработки стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска» было утверждено положение, обозначившее сущность стратегического плана и определившее порядок его разработки.

Итоговый вариант Стратегического плана включал пять основных разделов:

1. Новосибирск на рубеже веков.
2. Концептуальная платформа.
3. Принципы устойчивого развития.
4. Стратегические цели.
5. Роль и место муниципалитета и населения в реализации плана стратегического развития.

Основную нагрузку в данном документе нес раздел 4 «Стратегические цели». Всего было выделено пять главных стратегических целей развития г. Новосибирска:

- 1-я цель – рост благосостояния жителей города;
- 2-я цель – рост экономического потенциала;
- 3-я цель – рост образовательного, научного, культурного и духовного потенциала;
- 4-я цель – обеспечение безопасной жизни в городе;
- 5-я цель – улучшение качества городской среды.

Все эти цели «работали» на генеральную цель устойчивого развития г. Новосибирска, которая была сформулирована следующим образом: «Стабильное улучшение качества жизни (повышение уровня жизненного потенциала) всех слоев населения». В разделе 4 содержалось не просто перечисление намеченных целей, но и достаточно подробное обоснование необходимости их постановки, анализ современной ситуации в данной области, возможные последствия реализации этих целей и т.д.

С сегодняшних позиций можно констатировать, что были сформулированы верные и четкие целевые ориентиры развития г. Новосибирска, и вектор его развития в последующие годы в целом соответствовал выбранным стратегическим целям. Было разработано «дерево целей» Стратегического плана, содержащее шесть уровней иерархии. Были получены оценки относительной важности элементов дерева целей в соответствии с методами программно-целевого планирования, которые представлялись в долях единицы на каждом уровне как оценки удельных весов этих элементов. Они были получены экспертным путем с помощью метода Саати*.

* Схема расчета экспертных оценок значимости стратегических целей включала: 1) оценку методом попарных сравнений общих ценностных установок городского сообщества; 2) получение оценок значимости принципов устойчивого развития с учетом оценок ценностных установок; 3) получение оценок значимости конкурентоспособных направлений с учетом оценок принципов устойчивого развития; 4) получение оценок значимости влияния на развитие города основных групп его жителей с их интересами с учетом оценок конкурентоспособности Новосибирска; 5) получение оценок значимости стратегических целей устойчивого развития Новосибирска с учетом оценок интересов основных групп населения.

В итоге расчетные экспертные оценки значимости стратегических целей получили следующие балльные значения:

- 1-я цель – рост благосостояния жителей города – 0,267;
- 2-я цель – рост экономического потенциала – 0,280;
- 3-я цель – рост образовательного, научного, культурного и духовного потенциала – 0,197;
- 4-я цель – обеспечение безопасной жизни в городе – 0,118;
- 5-я цель – улучшение качества городской среды – 0,138.

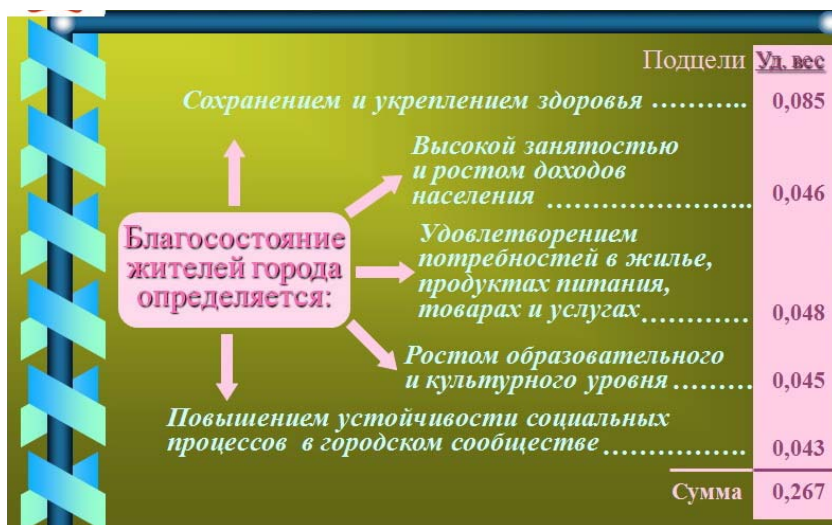


Рис. 2.12. Иерархия подцелей первого уровня в составе стратегической цели «Рост благосостояния жителей города»

Аналогичные расчеты делались для всей иерархии «дерева целей» (пример выделения подцелей первого уровня и оценки их значимости показан на рис. 2.12). Идея получения оценок значимости стратегических целей и подцелей была предложена к.э.н. В.М. Чистяковым, который вместе со своими коллегами разработал типы анкет для раздачи экспертам (было роздано и обработано более 100 анкет) и на базе данной информации с использованием метода Саати получил итоговые рейтинговые оценки значимости тех или иных целей и подцелей.

Характерными особенностями Стратегического плана развития г. Новосибирска, отличающими его от других аналогичных разработок, являются:

1. Беспрецедентная по своим масштабам система вовлечения политической, научной, общественной и бизнес-элиты города в процесс обсуждения и разработки Стратегического плана, что вылилось в формирование соответствующей многоуровневой структуры: Общественный совет по разработке Стратегического плана (130 человек), Программный комитет Общественного совета (28 человек), 32 тематические комплексные комиссии (в составе каждой – в среднем 20–30 человек), Рабочая группа по подготовке текста документа (10 человек). Автор книги был включен во все эти структуры (Общественный совет, Программный комитет, Рабочая группа). Председателем Общественного совета являлся по должности мэр г. Новосибирска В.Ф. Городецкий, сопредседателями – председатель СО РАН, академик Н.Л. Добрецов, председатель СО РАМН, академик В.А. Труфакин, председатель СО РАСХН, академик П.Л. Гончаров, президент Межрегиональной ассоциации руководителей предприятий (МАРП) А.Б. Елезов. Тем самым был в полной мере реализован важнейший принцип стратегического планирования – вовлечение в процесс разработки и реализации стратегических документов максимально возможного числа «стейкхолдеров» («заинтересованных лиц»).

2. Общественно-политическая и «мобилизационная» направленность Стратегического плана. Прочитав основной «идеолога» Стратегического плана г. Новосибирска – мэра города В.Ф. Городецкого «...мы четко представляли себе, что, несмотря на то что документ называется *Планом*, нам нужно получить не директивы администрации с подробным изложением заданий, сроков, исполнителей и ресурсов (это для дальней перспективы нереально), а точно выверенные стратегические цели городского

сообщества по развитию города и намеченные для достижения этих целей направления действий. Мы понимали, что стратегические цели, их приоритеты должны быть приняты всем городским сообществом, в том числе и его деловой частью, владеющей собственностью и средствами. *И, следовательно, Стратегический план должен стать своеобразным договором общественного согласия по выбору приоритетных стратегий развития города, инструментом взаимодействия и стратегического партнерства власти, бизнеса и жителей»* (курсив наш. См.: [Городецкий, 2004]).

Эти две особенности предопределили характер данного документа, его «судьбу» и эффективность реализации.

Нужно помнить, что Стратегический план устойчивого развития г. Новосибирска формировался в нелегкий период окончания системного кризиса в России. В эти годы лишь начали проявляться зачатки восстановительного роста и зарождаться действительно эффективные новые производства. Это время требовало настоящей консолидации усилий власти, общества, бизнес-структур в процессе оптимизации регионального и муниципального развития. Следует объективно оценить, что с этих позиций сам процесс вовлечения деловой и интеллектуальной элиты г. Новосибирска в совершенствование муниципального управления выполнил свою задачу. На многочисленных обсуждениях и дискуссиях высказывались на самом деле важные предложения по развитию промышленных предприятий и их переспециализации, по формированию новой социальной политики в городе, по вовлечению институтов гражданского общества в эти процессы. Безусловно, имеет право на существование и точка зрения, что разработка Стратегического плана г. Новосибирска именно в таком формате («документ общественного согласия») была необходима новому мэру и его команде для привлечения на свою сторону деловой и интеллектуальной элиты города и «разделения ответственности» за начатые преобразования.

Тем не менее подобная ориентация основного стратегического документа третьего по величине города России фактически предопределила его уязвимые черты и проблемы:

◆ акцент на «мобилизационно-политический» характер Стратегического плана снизил его потенциал в качестве реального и действенного оперативного и стратегического документа эффективного муниципального управления. Это усиливалось недостаточной проработкой механизмов реализации Стратегического плана, которые в основном свелись к формулировке и выделению комплексных целе-

вых программ. Всего в составе Стратегического плана было выделено 24 целевые программы (12 комплексных целевых программ промышленного развития города и 12 комплексных целевых программ сервисного развития города). Однако сама формулировка этих программ была слишком общей, в них не прорабатывались конкретные мероприятия с соответствующими объемами финансирования, контролем и ответственностью за выполнение. При этом значительная часть программ выходила за компетенцию муниципальной власти и имеющихся в ее распоряжении ресурсов. Например, в такой целевой программе, как «Развитие Новосибирска как центра науки и инноваций», формулировалось, что данная Программа «...должна обеспечить создание условий для роста эффективности исследований и разработок Сибирских отделений Российской академии наук, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, отраслевых НИИ и вузов города, получения новых фундаментальных и прикладных научных результатов, новых моделей и новых технологий, предназначенных для использования в различных сферах жизнедеятельности населения города, региона, страны и мира, создания на территории города структуры технополиса, создания инфраструктуры развития науки, в том числе проведения в Новосибирске крупных международных форумов». Очевидно, что мэрия г. Новосибирска не обладала рабочими инструментами (в том числе – финансовыми) для поддержки мероприятий этой программы;

◆ в Стратегическом плане было довольно много определений и целевых установок «лозунгового» характера, которые были верны по сути, но «малооперациональны» – они не могли быть трансформированы в конкретные управленческие решения и технологии (см., например, формулировки «базовой платформы» Стратегического плана – рис. 2.13);

◆ в Стратегическом плане акцент был сделан на весьма «примитивном» представлении значимости стратегических целей с расчетом специальных индексов на основе обработки результатов анкетных опросов. Сама по себе это была не лишняя процедура, но она не нашла дальнейшего продолжения в предложениях по системе финансирования программных мероприятий и выделению их приоритетных направлений. Расчеты на перспективу в основном проводились по упрощенным схемам однофакторных статистических моделей. Не рассчитывались балансы ресурсов многоцелевого назначения, слабое внимание уделялось оценке рисков и т.д.;



Рис. 2.13. Концептуальная платформа устойчивого развития города

♦ Стратегический план устойчивого развития г. Новосибирска слабо корреспондировал с основными стратегическими документами по Новосибирской области (справедливости ради отметим, что таковые в то время практически отсутствовали). Но, по крайней мере, в Стратегическом плане должен был представлен специальный раздел с постановкой вопроса о необходимости проработки специальных схем взаимодействия областной и городской власти и разделения ресурсов и ответственности за реализацию общих проблем регионального и муниципального развития;

♦ в Стратегическом плане были заложены достаточно осторожные прогнозы роста экономического потенциала г. Новосибирска на период до 2020 г. Реальные показатели социально-экономического развития г. Новосибирска в 2002–2008 гг. были значительно выше запланированных.

Отчасти эти недостатки имели объективный характер. Фактически в этот период только начала создаваться система стратегического планирования на новой основе и не всегда прошлый

опыт программных разработок советского периода мог быть использован. Осторожность в прогнозах, возможно, определялась неверием в собственные силы, сформированным годами застоя и резкого спада производства. Головная организация, ответственная за разработку Стратегического плана, – Новосибирский институт информатики и регионального управления (экспертная структура, созданная при мэрии г. Новосибирска), не имела достаточного опыта построения и использования современного экономико-математического инструментария, построения региональных балансов и т.д.¹. Сказалась «перегруженность» данного Института огромным количеством замечаний и предложений, поступавших от тематических комиссий, привлекаемых к разработке Стратегического плана.

Тем не менее следует высоко оценить опыт разработки Стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска на период до 2020 г. Он выполнил свою мобилизующую и политическую функцию. Город Новосибирск в первое десятилетие нового века получил новый серьезный импульс развития, качественно изменилась структура его производства, город приобрел новый облик, и в декабре 2008 г. Новосибирск был официально признан самым благоустроенным городом страны.

В 2009–2010 гг. мэрией г. Новосибирска была осуществлена доработка и модификация Стратегического плана города с распространением планового горизонта до 2025 г. и с учетом новых экономических и политических реалий, а также необходимости его стыковки со Стратегией социально-экономического развития Новосибирской области. К этой работе были привлечены сотрудники Института экономики и организации промышленного производства СО РАН. В своей новой версии Стратегический план города стал более операциональным и отвечающим требованиям времени программным документом муниципального развития.

¹ Автор, тем не менее, очень высоко оценивает подвижническую работу руководителя данного Института В.М.Чистякова, взявшего на себя нелегкий труд по обобщению многочисленных предложений от тематических комиссий и по подготовке вариантов текстов разделов, выносимых на обсуждение.

Глава 2.5

РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДА БЕРДСКА НА ПЕРИОД ДО 2025 ГОДА

Разработка данного программного документа второго по численности населения муниципального образования Новосибирской области – г. Бердска имеет свою предысторию. В 2007–2008 гг. под эгидой Аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе активизировалась работа по формированию стратегических программных документов на региональном и муниципальном уровнях. Была принята достаточно жесткая директива о разработке в весьма сжатые сроки программных документов по всем муниципальным образованиям и поселениям округа. С этой целью в Аппарате полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе были подготовлены специальные методические указания, регламентирующие порядок и структуру таких документов, их основные разделы, системы показателей и т.д.

В рамках этих требований и методических указаний в администрации г. Бердска силами сотрудников администрации была сформирована Комплексная программа социально-экономического развития г. Бердска на 2008–2025 гг., включающая в себя Концепцию, долгосрочную и среднесрочную программы. Предварительный анализ этих документов выявил их серьезные дефекты (перегруженность подробным анализом современной ситуации, слабая проработка основных конкурентных преимуществ города, отсутствие предложений по механизмам реализации и т.д.).

В этой связи руководство г. Бердска обратилось в Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН к автору книги с просьбой принять участие в доработке и улучшении представленных документов. Однако их детальный анализ показал, что «косметическая правка» Комплексной программы г. Бердска не имела смысла. Требовалась принципиально новая постановка стратегических целей и задач на основе тщательного «диагноза» конкурентных позиций города, проработка сценариев и альтернативных вариантов перспективного развития и т.д. Это могло быть сделано только на базе новой разработки Страте-

гии социально-экономического развития г. Бердска на период до 2025 г., на базе которой в дальнейшем могла быть разработана более детализированная программа действий в среднесрочной перспективе.

В результате такая Стратегия была разработана творческим коллективом Института экономики и организации промышленного производства СО РАН в составе 12 человек¹ под общим научным руководством автора книги, который, как и ранее, для стратегических документов по Новосибирской области, подготовил «идеологию» и концепцию Стратегии г. Бердска, два основных раздела («Стратегический анализ развития и конкурентных возможностей г. Бердска» и «Институциональные условия и механизмы реализации»), был соавтором раздела «Основные направления и сценарии долгосрочного развития г. Бердска на период до 2025 года», осуществил общую научную редакцию всего документа и его представление на различных слушаниях и совещаниях. Структура данной работы представлена ниже.

Структура Стратегии социально-экономического развития г. Бердска

ВВЕДЕНИЕ

1. СТРАТЕГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ И КОНКУРЕНТНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ Г. БЕРДСКА

1.1. Стартовые условия развития г. Бердска

1.2. Оценка конкурентных особенностей г. Бердска: потенциал и факторы роста, проблемы и угрозы

1.3. Цели и задачи Стратегии социально-экономического развития г. Бердска на период до 2025 г.

2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И СЦЕНАРИИ ДОЛГОСРОЧНОГО РАЗВИТИЯ Г. БЕРДСКА НА ПЕРИОД ДО 2025 ГОДА

2.1. Сценарии и макроэкономические расчеты перспективного развития г. Бердска

2.2. Инфраструктурные и энергетические проблемы и перспективы г. Бердска

2.3. Состояние, проблемы и перспективы пространственного развития г. Бердска

¹ Авторский коллектив включал следующих сотрудников ИЭОП СО РАН: к.э.н. Селиверстов В.Е. (руководитель работы), доктора экономических наук Соболева С.В. и Унтура Г.А., кандидаты экономических наук Богомолова Т.Ю., Ковалева Г.Д., Липин А.С., Маршалова А.С., Черкашина Т.Ю., Чурашев В.Н., Ягольницер М.А., научные сотрудники Гайдук Е.А. и Смирнова Н.Е.

- 2.4. Состояние окружающей среды
- 3. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ Г. БЕРДСКА
 - 3.1. Предпосылки повышения уровня и качества жизни населения г. Бердска
 - 3.2. Основные цели, задачи и индикаторы социальной политики и стратегического развития социальной сферы г. Бердска
 - 3.3. Оценка перспективной численности населения г. Бердска до 2025 года
 - 3.4. Прогнозные оценки оплаты труда на предприятиях г. Бердска
- 4. ГОРОДСКИЕ ФИНАНСЫ И НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ Г. БЕРДСКА
 - 4.1. Состояние и условия формирования городского бюджета
 - 4.2. Источники финансового потенциала города и механизм их формирования
 - 4.3. Оценка доходов городского бюджета в перспективе
- 5. ФОРМИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ОТРАСЛЕВЫХ КЛАСТЕРОВ В ЭКОНОМИКЕ Г. БЕРДСКА
 - 5.1. Стратегические направления развития инновационного кластера экономики г. Бердска
 - 5.2. Развитие рекреационно-туристической зоны как одно из приоритетных стратегических направлений социально-экономического развития г. Бердска (рекреационный кластер)
 - 5.3. Биотехнологический кластер сельскохозяйственной направленности
- 6. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА Г. БЕРДСКА
 - 6.1. Текущее состояние развития малого предпринимательства
 - 6.2. Оценка показателей эффективности малого предпринимательства в различных сценариях перспективного развития г. Бердска
 - 6.3. Механизмы реализации стратегии развития малого предпринимательства
- 7. СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ Г. БЕРДСКА
 - 7.1. Современное состояние внешнеэкономических связей г. Бердска
 - 7.2. Экспортный потенциал передовых промышленных предприятий
 - 7.3. Стратегические направления развития внешнеэкономических связей г. Бердска
 - 7.4. Прогноз укрупненных показателей ВЭД г. Бердска

8. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ И МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ

8.1. Совершенствование имущественных и земельных отношений и системы управления и финансово-бюджетной политики

8.2. Совершенствование инвестиционной политики и повышение инвестиционной привлекательности г. Бердска

8.3. Механизмы реализации Стратегии и новые организационные структуры

8.4. Основные ожидаемые результаты реализации Стратегии

ПРИЛОЖЕНИЯ

Очевидно, что структура данного документа в определенной степени схожа со структурой Стратегии по Новосибирской области, и это неудивительно, поскольку она была разработана на тех же принципах. Однако это было не слепое копирование, но приспособление с успехом апробированной схемы разработки стратегического документа на другой уровень территориальной иерархии с учетом его специфики и возможностей.

При разработке Стратегии социально-экономического развития г. Бердска авторским коллективом были проведены опросы руководителей важнейших предприятий и фирм города, санаториев, домов отдыха, руководителей подразделений администрации Бердска по оценке современного состояния и перспективам развития, а также руководителей инновационных предприятий и ассоциаций инновационного бизнеса Академгородка по возможностям их интеграции в производственную систему г. Бердска. Для осуществления прогноза социально-экономического развития г. Бердска и построения сценариев долгосрочного развития была разработана специальная экономико-математическая модель. Предварительные результаты разработки Стратегии докладывались на ряде совещаний, проведенных администрацией Бердска, а также учитывались при подготовке рекомендаций Первой межрегиональной конференции «Инновации – городам Сибири». В результате работ над инновационным блоком Стратегии было инициировано создание научно-производственного биотехнологического кластера сельскохозяйственной направленности.

Наиболее принципиальным моментом данной работы был стратегический анализ развития и конкурентных возможностей г. Бердска. Опыт показывает, что, как правило, подобный анализ

часто не удается провести именно тем, кто обладает наибольшей полнотой информации о муниципальном развитии, а именно – сотрудникам администрации муниципального образования. Так, в представленном варианте Комплексной программы г. Бердска за обилием цифр, которые описывали развитие города по традиционной схеме (развитие промышленности, развитие социальной сферы и т.д.), никак не просматривались идея и концептуальные основы перспективного развития, выявленные именно на четком анализе конкурентных преимуществ данного города. Фактически «за деревьями» обилия частных цифр не было видно «леса» – т.е. целостного и комплексного взгляда на преимущества и недостатки, проблемы и угрозы, на «миссию» данного города, его основные стратегические цели, которые бы выделяли г. Бердск из других муниципальных образований.

Наш анализ выявил очень интересную специфику прошлого и настоящего развития города. В советское время экономическое положение г. Бердска, а также уровень и качество жизни проживающего в нем населения были непосредственно связаны с процветанием трех основных градообразующих предприятий – Бердского радиозавода (ПО «Вега»), Бердского электромеханического завода (БЭМЗ) и Бердского завода биопрепаратов («Химзавод»), при этом каждое из предприятий было флагманом соответствующей отрасли.

С начала 1990-х годов рыночные преобразования подорвали мощь этих заводов. Бердский завод биопрепаратов прошел процедуру банкротства, ПО «Вега» перестало существовать как самостоятельное предприятие, на БЭМЗ осуществлялось переуплотнение и диверсификация производства, и все это сопровождалось критическим сокращением персонала. В этот период несколько десятков тысяч людей остались без работы в городе, где экономику надо было создавать практически заново. Объем промышленного производства (в фактических ценах) в 1995 г. составил лишь 53% от уровня 1990 г., инвестиции в основной капитал – 69%.

Таковы были стартовые условия, в которых работала исполнительная и законодательная власть г. Бердска на рубеже веков. Она столкнулась со сложной проблемой *реализации новой социально-экономической и налогово-бюджетной политики с целью восстановления производственного потенциала г. Бердска и ускоренного преодоления последствий кризиса переходного периода.*

Наш объективный анализ показал, что в целом местная власть справилась с этой проблемой.

На рубеже веков экономика г. Бердска начала выходить из кризиса: в городе развернули работу многочисленные новые предприятия, стал интенсивно развиваться малый бизнес, ускорилось строительство жилых домов, начался процесс газификации котельных и т.д. Улучшились финансовые показатели предприятий и организаций, что способствовало росту муниципальной доходной базы; начался процесс технологического обновления и освоения производства конкурентоспособной продукции.

В результате этих преобразований на трех основных градообразующих предприятиях г. Бердска были осуществлены три различные модели реформирования и выхода из кризиса:

1. ПО «Вега» – ликвидация предприятия, лишенного государственной поддержки, оборонного заказа, не выдержавшего конкуренцию на рынке дешевой и современной электроники и превращение производственной площадки предприятия в своеобразный «инкубатор» малого и среднего бизнеса. Сегодня на площадях бывшего ПО «Вега» работают около 200 фирм и компаний, ряд из которых освоили производство высокотехнологичной продукции (производство радио- и электронных приборов).

2. Бердский завод биопрепаратов – грамотное осуществление процедуры банкротства и преобразование в ПО «Сиббиофарм» с сократившейся номенклатурой выпуска продукции. ПО «Сиббиофарм» тем не менее остался крупнейшим биотехнологическим предприятием России сельскохозяйственной направленности. Высвобождение значительной части производственных и инфраструктурных площадей дало возможность разместить на них несколько десятков новых компаний различного профиля.

3. Бердский электромеханический завод – сохранение предприятия как единого целого с изменением формы собственности (преобразование в открытое акционерное общество) на основе модернизации и перепрофилирования производства и формирование на площадке предприятия ряда новых предприятий машиностроительного профиля (ООО «Электроприборы-БЭМЗ» – производство бытовых электроприборов, ООО «Бетро-Тех» – производство оборудования для нефтегазовой отрасли, производство электроприводов).

Эти изменения привели к формированию на территории г. Бердска новых территориально-производственных образований в виде трех зон экономического развития – «Восточной», «Юго-Западной» и «Северной» промышленных зон. Бизнесом при поддержке местной власти были грамотно использованы основные благоприятные факторы, которые привели к активному развитию этих зон и наполнению их новыми «резидентами»:

- «нулевая» стоимость технических условий на подключение к существующим сетям;
- достаточные установленные мощности электрической энергии;
- наличие подъездных железнодорожных путей и автомобильных дорог;
- наличие готовых коммуникаций и существующих сетей воды и канализации;
- наличие свободных тепловых мощностей.

Подобное промышленное зонирование территории г. Бердска послужило основой серьезной диверсификации городской экономики и содержало потенциальную возможность преобразования этих промышленных зон в зоны кластерного типа (анализ этих возможностей содержался в разделе 5 Стратегии г. Бердска).

Динамика роста трех отмеченных промышленных зон г. Бердска обеспечила устойчивое развитие города в последние годы. Так, если в 2002 г. предприятия, размещенные на территории «Восточной промышленной зоны» (территория бывшего Бердского завода биопрепаратов), производили 150 млн руб. товарной продукции и там было занято 1040 человек, то в 2007 г. объем товарной продукции вырос до 2,5 млрд руб., а численность занятых – до 2700 человек.

Таблица 2.5

Удельный вес г. Бердска в экономике Новосибирской области, %

| Показатель | 2000 | 2005 | 2007 |
|-------------------------------|------|------|------|
| Численность населения | 3,2 | 3,4 | 3,6 |
| Продукция промышленности | 2,4 | 2,6 | 2,9 |
| Инвестиции в основной капитал | 1,5 | 2,4 | 2,8 |
| Строительно-монтажные работы | 1,2 | 3,0 | 3,3* |
| Объем розничной торговли | 2,5 | 2,0 | 2,3* |
| Платные услуги | 1,4 | 2,7 | 2,8* |

* Оценка.

В последние годы по многим позициям социально-экономического развития Бердск имел существенно более высокие показатели, чем в среднем по Новосибирской области (табл. 2.5), а по сданным в эксплуатацию квадратным метрам жилья на душу населения город занял одно из первых мест среди муниципальных образований России. *Задача удвоения валового муниципального продукта здесь была решена существенно быстрее, чем по стране в целом.* Объем промышленной продукции на душу населения в г. Бердске в период 2000–2005 гг. увеличился в 3,7 раза, и это происходило на фоне роста численности городского населения.

Факт превышения основных показателей роста производства в г. Бердске по сравнению со среднеобластными в последние годы являлся особенно значимым с учетом того, что в этот период Новосибирская область демонстрировала одни из наиболее высоких и устойчивых показателей экономического роста в Сибирском федеральном округе и находилась в числе лидирующих субъектов Российской Федерации по динамике экономических показателей. Например, объем промышленной продукции в г. Бердске за период 1999–2005 гг. увеличился в 2,5 раза (по Новосибирской области – в 1,61 раза), инвестиций в основной капитал – в 3,96 раза (в области – в 1,45 раза), объем строительно-монтажных работ – в 2,85 раза (в Новосибирской области – в 1,57 раза).

Наиболее впечатляющие результаты на этапе выхода г. Бердска из кризисного состояния были достигнуты в области *усиления инвестиционной активности.* Рост инвестиций в основной капитал примерно в полтора раза опережал общий рост производства и объем инвестиций в 2007 г. возрос по сравнению с 2005 г. в сопоставимой оценке на 42% и составил 1 млрд 658 млн руб. В общем объеме инвестиций наибольшую долю (88%) составляли инвестиции в строительство и промышленность.

Новая модель экономического роста, реализованная в Бердске в последние 10–15 лет, была основана на бурном развитии малого и среднего бизнеса, который компенсировал падение производства на трех основных градообразующих предприятиях. В результате по состоянию на 01.01.2007 г. на территории города было зарегистрировано 510 малых предприятий (в том числе 458 действующих) и 2601 индивидуальный предприниматель. Удельный вес малых предприятий к общему числу предприятий, действующим

щих на территории города, составлял 32,3%. Специализация малых предприятий в г. Бердске была связана с производством промышленных товаров (в основном – товаров народного потребления), торговлей, строительством, автотранспортными перевозками, операциями с недвижимостью. Ряд предприятий, входящих в категорию малого и среднего бизнеса, были ориентированы на выпуск высокотехнологичной и наукоемкой продукции.

Сопоставление тенденций социально-экономического развития г. Бердска по сравнению с г. Новосибирском выявило две основные особенности:

1. В экономике г. Бердска в большей степени, чем в областном центре, в кризисный и послекризисный период конца 1990-х – начала 2000-х годов удалось *сохранить реальный сектор экономики*. Это выражалось в более высокой доле промышленности в структуре валового продукта Бердска по сравнению с Новосибирской областью в целом и с Новосибирском и в менее высокой доле сектора услуг. Именно промышленность и строительство, а не сфера услуг позволили Бердску выйти на траекторию устойчивого развития в последние годы. Промышленным производством в городе занято 130 предприятий. Удельный вес продукции промышленности в валовом городском продукте составляет около 50%; более 40% налоговых поступлений в бюджеты всех уровней внесено промышленным сектором. Объем производства в промышленности вырос в 2007 г. в сравнении с 2005 г. в сопоставимой оценке на 28,1%. В 2007 г. в городе выпущено промышленной продукции на сумму около 5,7 млрд руб. и более половины этого выпуска было вывезено за пределы Новосибирской области.

2. *Численность населения г. Бердска за последние 10–15 лет росла более высоким темпом* на фоне стабилизации (а в отдельные периоды – снижения) численности населения г. Новосибирска. Население города в настоящее время составляет 94,6 тыс. человек, тогда как в 1990 г. – 80,9 тыс. человек, и этот рост происходил исключительно за счет миграционного притока.

Таким образом, нами было показано, что на период разработки Стратегии (конец 2007 – начало 2008 годов), в г. Бердске была фактически создана «новая экономика», сумевшая демпфировать резкое падение производства на трех градообразующих предприятиях. Существенная часть населения нашла новые сферы приложения труда, однако экономические преобразования, произошедшие в последние 10–15 лет, кардинально изменили производ-

ственную специализацию и функции г. Бердска в социально-экономической системе Новосибирской области: вместо индустриально-развитого среднего города Сибири, ориентированного на выпуск оборонной продукции и продукции «закрытой номенклатуры», Бердск превратился в территорию с интенсивно развивающимся малым и средним бизнесом в сфере торговли и услуг, производства товаров народного потребления, строительных материалов и сильной строительной индустрией. Следует сказать, что аналогичные тенденции в этот период наблюдались и в целом по Новосибирской области и даже проходили с большей интенсивностью за счет формирования в г. Новосибирске мощного сервисного центра, обслуживающего торгово-финансовые операции, оптовую и розничную торговлю значительной части Сибири.

В этот период сформировалась новая *специфическая «социальная функция» г. Бердска*. Бум жилищного строительства и существенно более низкая, чем в Новосибирске (и, тем более, в соседнем Академгородке), цена квадратного метра как первичного, так и вторичного жилья, более низкие издержки, связанные с землеотводом, меньшая бюрократизация всех стадий юридического оформления нового строительства стали фактором притока населения из Новосибирска, других сибирских городов, сел и ближнего зарубежья. По сравнению с прошлым (докризисным) периодом, когда производственно-селенческая система г. Бердска, ориентированная на обслуживание трех градообразующих предприятий, была более «замкнута» и отсутствовали мощные потоки «маятниковой» миграции, современный Бердск является типичным «открытым» средним городом с сильными потоками регулярной маятниковой миграции (ежедневные поездки значительной части бердчан на работу и учебу в г. Новосибирск и в Академгородок). Величина маятниковой миграции составляет в г. Бердске в настоящее время 6,5 тыс. работающих; примерно такое же количество бердчан ежедневно выезжает в г. Новосибирск на учебу. Это вносит сильную и новую специфику в развитие города, которая влияет на развитие социально-бытовой инфраструктуры, ее нагрузку, формирование местного бюджета, на социальный климат в городе.

В результате перечисленных преобразований г. Бердск стал одним из наиболее привлекательных для проживания средних городов юга Западной Сибири и территорией активного развития малого и среднего бизнеса. Это явилось следствием действия трех факторов:

1) последовательной и грамотной экономической и социальной политики местной власти, сумевшей мобилизовать ресурсы для восстановления экономического потенциала г. Бердска на новой основе и в условиях «опоры на собственные силы»;

2) сохранения сильного человеческого потенциала, который нашел свое применение в новых сферах приложения квалифицированного труда;

3) востребованностью территории г. Бердска для выбора места жительства со стороны населения г. Новосибирска и Академгородка.

Нами были сделаны выводы, что несмотря на серьезные успехи, достигнутые в г. Бердске в послекризисный период восстановительного роста начала нового века, *в городе имеются серьезные проблемы*, требующие комплексного решения.

1. На фоне существенного опережения основных показателей развития производства по сравнению с Новосибирской областью, г. Бердск заметно отстает от среднеобластных показателей роста заработной платы. Уровни зарплаты (примерно 7,5 тыс. руб. в 2007 г.) и среднедушевых доходов населения (около 5,5 тыс. руб.) никоим образом не соответствуют современным запросам населения и не стимулируют качественный и эффективный труд.

2. Намечаются проблемные ситуации в развитии инженерной инфраструктуры города и энергетических и тепловых мощностей.

3. Несмотря на значительные затраты по обновлению оборудования на БЭМЗ, ПО «Сиббиофарм», на трех крупных котельных, их производственные мощности серьезно устарели и требуется их замена и модернизация.

4. Бурный рост жилищного строительства и формирование закрытых «анклавов» элитного жилья (жилищный комплекс «Изумрудный») усиливают социальные диспаритеты и имущественное неравенство двух крайних социальных групп населения, проживающих в непосредственной близости, и это порождает элементы социальной напряженности на данной территории.

5. Дальнейший рост производства в ряде высокотехнологичных производств сдерживается дефицитом кадров соответствующей квалификации.

6. Отсутствуют серьезно проработанные долгосрочные программы межмуниципального взаимодействия с г. Искитимом и с Советским районом г. Новосибирска, а также программа инновационного взаимодействия с Сибирским отделением РАН.

7. Хотя местная власть оказывала серьезную поддержку развитию малого и среднего бизнеса, в городе отсутствует единая целевая программа развития и поддержки предпринимательства, которая бы способствовала целенаправленному заполнению приоритетных «экономических ниш» в городском экономическом развитии. Лишь в последнее время в городской администрации стала развиваться система стратегического планирования.

Наиболее важный вывод, сделанный нами в ходе анализа стартовых позиций г. Бердска, заключался в том, что *резервы «восстановительного периода», которые грамотно использовались властью и бизнесом на рубеже веков, к настоящему времени были практически исчерпаны*. Близки к исчерпанию и возможности дальнейшей диверсификации производства, а также использования существующих промышленных площадок под размещение нового производства. В городе необходим переход к новому качеству экономического роста (в том числе за счет его инновационного компонента) и активного использования основных конкурентных преимуществ, которыми реально обладает г. Бердск.

Таким образом, в ходе разработки Стратегии удалось доказать, что в настоящее время г. Бердск стоит перед новыми вызовами, связанными с необходимостью переломить отмеченные негативные тенденции, существенно усилить и стабилизировать позитивную динамику экономического роста, достигнутую в последние годы, придать ему новое инновационное качество и окончательно сформировать свой статус как одного из наиболее динамично развивающихся и прогрессивных городов Сибири. Для этого были необходимы:

- наличие долгосрочной стратегической программы действий, воплощенной в детальных инвестиционных проектах, региональных целевых программах и системах мероприятий;
- существенное совершенствование системы муниципального управления, так чтобы она была способна реализовать поставленные задачи;
- эффективное взаимодействие власти, бизнеса, науки и институтов гражданского общества, нацеленное на реализацию стратегических планов развития г. Бердска.

При оценке конкурентных особенностей Бердска, его потенциала и факторов роста, проблем и угроз нами учитывалось, что:

с одной стороны, Бердск является важнейшей составной частью Новосибирской городской агломерации (Новосибирского

мегаполиса), и это накладывает отпечаток на специфику отраслевой структуры хозяйства, занятость, развитие жилищного строительства и системы жизнеобеспечения. Он является специфической «буферной зоной» между Новосибирском и юго-восточными сельскими районами Новосибирской области, и это также влияет на особенности его социально-экономического развития;

с другой стороны, Бердск – самостоятельное муниципальное образование со славной историей, с собственными экономическими интересами и перспективами развития, и его задача – найти новые точки роста в конкурентной системе новой региональной политики. Повышение конкурентоспособности – это главная стратегическая идея, которая должна пронизывать все планово-прогнозные решения развития страны, области, муниципального образования.

Нами были выявлены следующие *конкурентные преимущества* (сильные стороны) города Бердска, определяющие специфику данного муниципального образования:

1. *Выгодное экономико-географическое положение*, которое состоит в непосредственной близости к динамично развивающемуся областному центру с его высоким научно-образовательным потенциалом, современной промышленностью и развитой сферой услуг, большой емкостью рынка. Выгодное положение г. Бердска определяются также близостью к магистральным федеральным транспортным коммуникациям.

2. *Сильные «стартовые условия»* (существенный рост экономического потенциала и повышение эффективности производства, достигнутые в последние годы), выделяющие г. Бердск из остальных муниципальных образований Новосибирской области и других регионов Сибири.

3. *Диверсифицированная структура экономики*, в которой гармонично сочетаются промышленность, строительство, транспорт, сфера услуг. Промышленность представлена различными отраслями, выпускающими продукцию как для межотраслевого потребления, так и идущую на удовлетворение конечного спроса населения (рис. 2.14).

4. В городе создан *новый сегмент* экономики в виде нескольких промышленных предприятий, выпускающих конкурентоспособную и высокотехнологичную продукцию. Диверсификация производственной системы г. Бердска (сочетание как крупных, так и средних

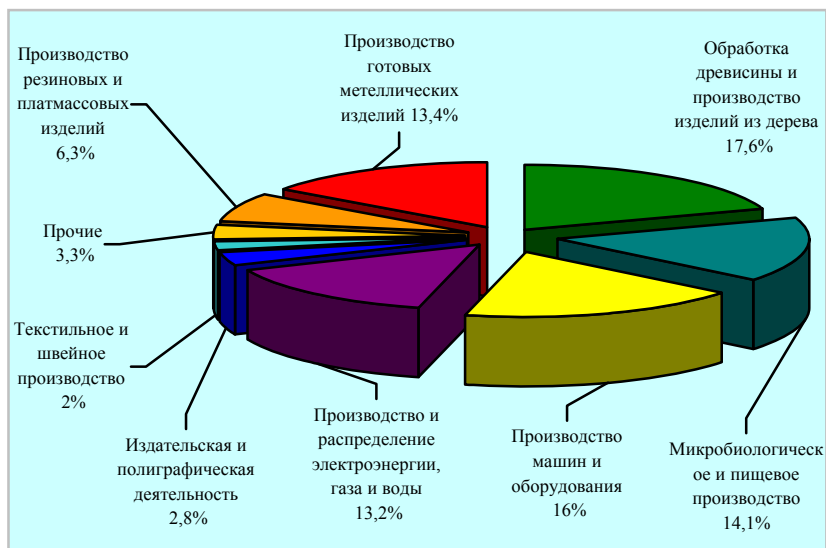


Рис. 2.14. Диверсифицированная структура промышленности г. Бердска

и мелких предприятий) создает экономическую устойчивость города и относительную независимость от конъюнктурных колебаний (например, по сравнению с соседним г. Искитимом, который хотя и опережает Бердск по общему объему промышленного производства, но его «благополучие» целиком определяется лишь развитием крупного цементного производства). Ряд промышленных предприятий (ПО «Сиббиофарм», компания «Мастер и К») входят в группу лидеров соответствующих производств.

5. *Рост численности населения в сочетании с высоким потенциалом в сфере профессионального образования.* Доля экономически активного населения в общей численности населения составляет в настоящее время 65%. Город Бердск отличается существенно более высокой, чем в среднем по Новосибирской области и в самом городе Новосибирске, относительная численность лиц, получивших среднее профессиональное образование, что создает потенциальную возможность их использования в ряде производств, развиваемых в городе.

6. *Непосредственная близость к новосибирскому Академгородку,* в котором успешно развиваются институты Новосибирского научного центра Сибирского отделения РАН и который являет-

ся признанным лидером в отечественной (а по ряду направлений – в мировой) науке. Это дает возможность как непосредственно использовать на предприятиях г. Бердска прикладные научные разработки институтов Академгородка, так и включиться в принципиально новую систему внедрения инноваций на основе подключения Бердска к сооружаемому в Академгородке технопарку федеральной значимости. Промышленные мощности имеющихся и проектируемых предприятий г. Бердска имеют потенциальную возможность органично вписаться в технопарк «Академгородок», формирующийся на базе институтов СО РАН.

7. *Наличие исключительно благоприятных природно-ландшафтных условий и рекреационных ресурсов*, пригодных для формирования в г. Бердске современной индустрии отдыха областной и межрайонной значимости. Песчаные пляжи Бердского залива, сосновый бор, хорошая экологическая обстановка, близость к Новосибирску позволяют рассматривать г. Бердск в качестве одного из главных рекреационных центров Новосибирской области.

8. *Развитая инженерная, дорожная и телекоммуникационная инфраструктура* и наличие трех собственных крупных котельных, которые создают основу энергетической безопасности города и относительную «независимость» в решении проблем развития энергетического и теплового хозяйства. Близость к магистральному газопроводу позволяет решить вопрос газификации двух котельных, расположенных в Северной и Восточной промышленных зонах.

9. *Развитый потенциал строительного комплекса города*, который вывел г. Бердск на передовые позиции по вводу жилья, и относительно лучшие позиции города по сравнению с другими муниципальными образованиями по обеспеченности жильем населения.

10. *Достаточно высокий уровень управленческой культуры местной власти* и весьма эффективные механизмы ее взаимодействия с бизнесом. Администрация г. Бердска имеет опыт разработки и реализации долгосрочных планов и программ социально-экономического развития (Комплексная программа и Генплан г. Бердска).

Эти основные конкурентные преимущества г. Бердска усиливаются в настоящее время ненасыщенностью рынка услуг сферы отдыха при близости емкого рынка потребителей рекреационных услуг всей Новосибирской области, а также необходимостью выноса части производств г. Новосибирска в другие районы облас-

ти, что дает возможность использования этих факторов для активизации экономического развития и жилищного строительства в пределах территории г. Бердска.

В то же время при разработке стратегии социально-экономического развития г. Бердска нами учитывались и его *слабые стороны*:

1. *Ограниченность площадок под новое промышленное строительство.* Город Бердск территориально ограничен, с одной стороны, водными границами, с другой – территорией Искитимского района. Гражданское строительство имеет определенные резервы площадей, связанные со сносом ветхого жилья.

2. *Заметный разрыв между достаточно высоким научно-техническим потенциалом г. Бердска, основанным на традициях и КБ трех градообразующих предприятий и связях с институтами СО РАН, и реальной низкой восприимчивостью его производственной системы к инновациям.* Инновационная компонента пока не стала доминирующей в развитии всех основных секторов экономики города.

3. *Высокая изношенность коммунальной инфраструктуры и узкие места в энергетических сетях, что начинает становиться сдерживающим фактором дальнейшего промышленного и гражданского строительства.*

4. *Дефицит научно-технических кадров высокой квалификации с высшим образованием, которые могут привлекаться для работы на создаваемых наукоемких предприятиях.*

5. *Непосредственная близость магистральных федеральных коммуникаций создает определенные экологические проблемы для города.*

6. *Относительно низкий уровень развития сферы услуг, культурного досуга и возможностей для массового развития спорта.*

7. *Качество потребляемой воды в городе не соответствует ее использованию в бытовых целях и в основных рекреационных центрах города (санатории и пансионаты).*

Было показано, что в предстоящий период социально-экономического развития г. Бердск может столкнуться с рядом *внешних угроз*, которые требуется учитывать при разработке и реализации стратегических планов.

- рост конкуренции со стороны г. Новосибирска (в том числе Академгородка) и г. Искитима за квалифицированные кадры, которые проживают в г. Бердске;

- усиливающаяся межрегиональная конкуренция между административными районами и городами Новосибирской области и других субъектов Федерации за привлечение инвесторов и получение федеральной и областной поддержки для реализации собственных программ экономического развития;

- превращение г. Бердска в «спальный район» г. Новосибирска (что может быть реальностью при продолжающейся скупке бердского жилья жителями г. Новосибирска и Искитима и отсутствии перспективных сфер приложения труда в самом г. Бердске);

- рост цен на уголь и газ, что может вызвать проблемы в развитии энергетического и теплового хозяйства города; рост цен на цемент (и другие строительные материалы), который может послужить ограничивающим фактором дальнейшего поддержания высоких темпов строительства;

- развитие строительства элитных поселков в пределах г. Бердска может вызвать определенную социальную напряженность в среде малоимущих жителей;

- возможную потенциальную опасность вызывает неконтролируемый «вход» в город крупной вертикально-интегрированной компании, преследующей собственные цели в отношении территории, трудовых ресурсов и созданной инфраструктуры г. Бердска;

- рост неконтролируемой миграции из КНР и среднеазиатских стран СНГ в районы Новосибирской области, и в том числе в г. Бердск.

В то же время имеются и благоприятные *внешние возможности*, которые могут создать дополнительный импульс к развитию города Бердска в среднесрочной и долгосрочной перспективе:

- возможное усиление внимания к Бердску со стороны федеральных структур как к городу с высоким производственным и инновационным потенциалом, что может привести к серьезной финансовой поддержке реализации новых крупных инновационных проектов и возможной реализации на его территории одной или нескольких федеральных программ или проектов;

- существенно усиливающиеся в последние годы финансовые возможности Новосибирской области, которые могут использоваться для совершенствования пространственного развития в регионе и для поддержки развития городов и административных районов области;

- начало реализации в Новосибирской области стратегии развития мегаполиса «Новосибирск», которая предусматривает

заметное усиление интеграционных экономических, культурных и инфраструктурных связей г. Новосибирска и территориально близких к нему городов (в первую очередь – г. Бердска). Формирование новосибирской агломерации (новосибирского мегаполиса) ни в коей мере не направлено на изменение сложившихся административно-территориальных границ и «поглощение» Новосибирском его городов-спутников;

- накопленный благоприятный имидж г. Бердска как территории, комфортной для бизнеса и проживания, будет способствовать приходу на данную территорию крупных российских или зарубежных бизнес-структур.

В целом проведенный SWOT-анализ позволил сделать следующий вывод: хотя не по каждому отдельному направлению развития экономики, социальной сферы, ресурсному обеспечению и т.д. г. Бердск является лидером среди средних городов Сибири, синергический эффект дает *совокупность всех потенциальных точек его роста*. Взаимосвязанность выгодного экономико-географического положения; диверсифицированной структуры производства; человеческого потенциала; рекреационных ресурсов заметно усиливают общую конкурентоспособность г. Бердска по сравнению с другими сибирскими городами и содержат высокую потенциальную возможность для дальнейшего роста производства на инновационной основе и решения основных социальных задач данного муниципального образования. Территориальная близость г. Бердска к новосибирскому Академгородку позволяет ставить вопрос о разработке согласованных стратегических направлений их совместного развития и формирования в Бердске нового сегмента инновационной системы на оси Бердск – Академгородок – Кольцово.

Миссия, основные цели и задачи Стратегии г. Бердска

Миссия Стратегии социально-экономического развития г. Бердска – превращение города в один из ведущих промышленно-инновационных и рекреационных центров Сибирского федерального округа и Новосибирской области и в привлекательное место для жизни людей, притока инвестиций и развития современной экономики.

Генеральная цель разработки Стратегии – формирование научно обоснованной политики повышения уровня и качества жизни населения и устойчивого демографического роста за счет придания экономике г. Бердска конкурентоспособности и инновационного качества развития, инвестиционной привлекательности и финансовой самодостаточности.

Реализация генеральной цели Стратегии г. Бердска определяется достижением следующих *стратегических целей*:

- устойчивый рост благосостояния и качества жизни населения города и формирование благоприятного социального климата на его территории;

- обеспечение устойчивого экономического роста г. Бердска на основе диверсификации экономики, привлечения инвестиционных ресурсов, активизации инновационного сектора и формирования нового сегмента индустрии отдыха;

- создание и использование экономики знаний для становления г. Бердска как инвестиционно и социально привлекательного среднего города Сибири; развитие конкурентоспособных в российском масштабе высокотехнологичных производств;

- создание на территории города одного из главных рекреационных центров Новосибирской области;

- создание «комфортных зон» для развития бизнеса на территории области. Совершенствование институциональных и правовых условий для уменьшения рисков ведения бизнеса и для обеспечения безопасности экономических агентов.

Для реализации отмеченных целей необходимо решить *следующие задачи*:

- обеспечить качественный прорыв в уровне жизни населения; улучшить демографическую ситуацию за счет повышения рождаемости и сокращения смертности населения; обеспечить эффективную занятость населения и оптимизировать процессы маятниковой миграции; обеспечить социальную поддержку малообеспеченных слоев населения;

- обеспечить повышение уровня образования и профессиональной подготовки трудоспособного населения в приоритетных для развития города сегментах экономики и сферы обслуживания на основе модернизации системы среднего специального и профессионального образования г. Бердска;

- создать условия для привлечения в город малого и среднего инновационного бизнеса и с этой целью сформировать необходи-

мую инновационную инфраструктуру в виде технопарковой зоны и бизнес-инкубаторов;

- обеспечить бесперебойную работу энергетического и теплового хозяйства г. Бердска и системы водоснабжения и канализации;

- поддерживать культуру, а также развивать в г. Бердске индустрию отдыха и туризма для жителей Новосибирской области и других территорий;

- сформировать программу долгосрочного взаимодействия г. Бердска и новосибирского Академгородка, в первую очередь направленную на обеспечение трансфера научных разработок институтов СО РАН на бердские предприятия, а также на формирование в г. Бердске зоны серийного производства ряда разработок технопарка «Академгородок»;

- всячески поддерживать развитие институтов гражданского общества и участие граждан в принятии решений и реализации программ социального, экономического, культурного и общественного развития города как значимого условия обеспечения качества жизни населения.

Выделенные целевые установки и основные приоритеты долгосрочного развития города Бердска должны реализовываться через *систему взаимосвязанных управляющих политик*, инициируемых и осуществляемых администрацией города: инновационной, социальной, промышленной, кластерной, инвестиционной, пространственной:

- 1) разработка и реализация эффективной, предсказуемой и стабильной социальной политики, направленной на существенный рост человеческого потенциала г. Бердска, повышение уровня и качества жизни его населения, рост образовательного уровня, эффективное регулирование миграционных потоков;

- 2) осуществление эффективной экономической и финансово-кредитной политики, направленной на поддержку реального сектора экономики в наиболее конкурентоспособных секторах г. Бердска с одновременным ужесточением технических, экологических и других требований к выпускаемой продукции и оказываемым услугам;

- 3) реализация эффективной инновационной политики на базе включения г. Бердска в «инновационную ось» Бердск – Академгородок – Кольцово;

4) реализация эффективной пространственной политики, направленной на рациональное развитие основных промышленных зон города и формирование новых узлов в рекреационной зоне;

5) повышение уровня и качества регионального управления на базе модернизации системы выполнения государственных функций и оказания государственных услуг на основе регламентов, использования новейших информационных и телекоммуникационных технологий, технологий проектного управления, бюджетирования, ориентированного на результат, внедрения принципов и идей стратегического планирования.

Важным условием реализации Стратегии является создание, укрепление и пропаганда на межрегиональном и международном уровне *конкурентоспособного бренда г. Бердска* как территории инновационного развития, конкурентоспособного производства и развитой индустрии отдыха.

Было показано, что реализация отдельных мероприятий и целевых программ, инвестиционных проектов в г. Бердске в среднесрочной и долгосрочной перспективе должна быть направлена на наиболее эффективную реализацию основных его конкурентных преимуществ. При этом основным принципом отбора инвестиционных проектов должна быть ориентация на производство продукции *с высокой добавленной стоимостью, имеющей высокую социальную значимость, не загрязняющей окружающую среду и имеющей инновационную направленность.*

Методические особенности разработки Стратегии

При разработке Стратегии социально-экономического развития г. Бердска использовался опыт, накопленный в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН при разработке Стратегии социально-экономического развития Сибири, Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области, Энергетической и Транспортной стратегий России, стратегических документов долгосрочного развития других городов и регионов. Эти работы основывались на вовлечении в процесс создания стратегических документов трех основных «сил»: власти, бизнеса и науки.

Работа над Стратегией осуществлялась в несколько этапов (рис. 2.15). На первом этапе была проведена оценка конкурентных преимуществ, сильных и слабых сторон, возможностей и внешних



Рис. 2.15. Этапы и направления разработки Стратегии г. Бердска

угроз в перспективном развитии г. Бердска. Это дало возможность, используя также материалы Комплексной программы социально-экономического развития города, выявить его «стартовые условия», приступить к формулировке сценариев перспективного развития и осуществить прогноз основных показателей социально-экономической динамики на перспективу до 2025 г.

Как отмечалось выше, обоснованность любого стратегического документа регионального развития в существенной степени определяется тем, насколько полно проработаны ресурсные ограничения, связанные с расчетами укрупненных балансов производства и распределения продукции, балансов трудовых ресурсов и балансов топливно-энергетических ресурсов. В Стратегии социально-экономического развития г. Бердска укрупненный расчет этих балансов осуществлялся с использованием специально разработанной макроэкономической модели, позволяющей рассчитывать и оценивать различные варианты перспективного развития города и его подсистем (разработчики модели А.С. Липин и Е.А. Гайдук).

Анализ имеющихся инвестиционных предложений и инвестиционных проектов в сочетании с прогнозом численности населения и его социальной структуры позволили получить укрупненные оценки баланса ресурсов (трудовых, топливно-энергетических). Центральное место в данном документе занимал

раздел, посвященный стратегическим направлениям социальной политики в г. Бердске и предложениям по усилению его человеческого потенциала. Был проведен анализ финансового состояния и финансовой устойчивости г. Бердска и дан сводный прогноз на перспективу важнейших бюджетных характеристик. Все эти результаты явились основой для подготовки предложений по формированию двух перспективных территориально-отраслевых кластеров в экономике Бердска (инновационного и рекреационного), а также предложений по развитию малого и среднего бизнеса и предпринимательства. Это было дополнено анализом и укрупненным прогнозом развития внешнеэкономических связей г. Бердска.

Заключительный раздел был посвящен предложениям по формированию институциональных условий и механизмов реализации Стратегии.

Сценарии развития г. Бердска на период до 2025 г.

Для укрупненного анализа перспектив развития г. Бердска и выявления вероятных «узких мест» было смоделировано три сценария развития: «инерционный», «мобилизационный» и «оптимистический» (расчеты проводились по имитационной модели социально-экономического развития города).

1. *«Инерционный» сценарий.* Базировался на предпосылках продолжения тенденций социально-экономического и технологического развития г. Бердска, сложившихся в последние годы. В содержательном плане реализация данного сценария означала ориентацию на развитие малого бизнеса в городе при ограниченных формах и механизмах его внешней поддержки и при сохранении сложившейся в настоящее время его региональной отраслевой структуры и технологического базиса (т.е. умеренное развитие «наукоемких» и высокотехнологичных форм малого бизнеса с преобладанием малого бизнеса в сфере торговли и сфере услуг, производстве строительных материалов и конструкций и товаров народного потребления).

Данный сценарий имитировал сложившиеся относительно слабые производственно-технологические связи Бердска с Новосибирском и с другими городами области и его достаточно интенсивную «социальную» функцию.

Хотя в «инерционном» сценарии на перспективу переносятся весьма благоприятные тенденции последних 5–7 лет, оценки показывали, что долгосрочный экономический рост в городе не может быть обеспечен с такими же высокими темпами роста промышленности и капиталовложений, уровня жизни, которые наблюдались в последние годы. Этому препятствуют «узкие места» в экономике и инфраструктуре города (в частности, ограничения по тепловым мощностям и мощностям энергетического хозяйства), а также то, что в предыдущий период были использованы практически все резервы роста производства (с весьма низкого базового уровня начала 2000 г.) и связанные с низкими затратами вхождения нового бизнеса на площадки Северной и Восточной промышленных зон.

На основе расчетов по модели было показано, что среднегодовые темпы прироста экономики города и ее отдельных секторов снизятся по сравнению с 2001–2005 гг. и будут в интервале 5,0–6,5%, что обеспечит рост промышленного производства города в период 2006–2025 гг. в 2,6–3,5 раза и рост инвестиций в 3,0–3,8 раза.

В рамках «инерционного» сценария предполагалось снижение темпов миграционного прироста по сравнению с предшествующим периодом и достижение к 2025 г. обеспеченности жильем 21 м² на душу населения (при резко сократившемся по сравнению с началом периода вводе жилья на душу населения, что связано с инфраструктурными ограничениями и сокращением нового жилищного строительства). Прогнозировалось, что реальная оплата труда увеличится за 20 лет в 2,8–3,7 раза.

2. *Инновационно-рекреационный («мобилизационный» сценарий)*. Реализует основные конкурентные преимущества г. Бердска как одного из передовых сибирских городов с высокой концентрацией малого инновационного бизнеса и рекреационного центра областной и межобластной значимости. Этот сценарий предлагалось рассматривать в качестве «базового» (основного) при реализации Стратегии социально-экономического развития г. Бердска на период до 2025 г.

«Мобилизационный» сценарий предполагает интенсивное развитие производственно-технологических инновационных взаимодействий с Новосибирским научным центром и с развивающимся технопарком «Академгородок» и формирование ново-

го крупного сегмента городской экономики, связанного с обслуживанием «индустрии отдыха».

Этот сценарий не предполагает реализацию в г. Бердске одного или нескольких крупных инвестиционных проектов, связанных с формированием нового производства, входящего в категорию «крупного бизнеса».

Среднегодовые темпы прироста экономики города и ее отдельных секторов в данном варианте будут примерно в 1,3 раза выше, чем в инерционном варианте, и могут составить 6,5–8,0% в среднегодовом исчислении, что обеспечит рост промышленного производства города в период 2005–2025 гг. в 3,5–4,6 раза, рост инвестиций – в 4,5–5,8 раза и рост реальной оплаты труда – в 4,2–6,6 раза. Такое повышение темпов роста будет обеспечено за счет ввода в действие новых инновационных предприятий с существенно более высокой производительностью труда, внедрением трудосберегающих технологий на существующих производствах, что потребует повышенной инвестиционной активности. Однако более значимым содержательным итогом данного сценария ожидается то, что экономический рост в этот период будет обеспечивать существенно более высокие характеристики развития социальной сферы г. Бердска и благосостояния его жителей, чем по «инерционному» варианту развития.

В сценарии предполагается рост населения г. Бердска до 109,4 тыс. человек, в основном благодаря миграционному приросту. Также предполагается доведение уровня обеспеченности жильем до 25 м² на человека к 2025 г., что будет обеспечено интенсивным жилищным строительством. Мобилизационный сценарий предполагает строительство ряда объектов культуры, здравоохранения, спорта, образования и пр. и будет связан с «расшировкой» узких мест в инженерной инфраструктуре города.

Данный сценарий предполагает изменение модели функционирования предприятий малого и среднего бизнеса в г. Бердске: от модели бессистемного рассредоточения бизнеса в рамках промышленных зон к модели «парковой идеологии», т.е. формированию на территориях трех зон *промышленных парков кластерного типа*, предприятия которых развиваются с использованием общих инфраструктурных объектов, взаимодействуют при решении вопросов модернизации производства, «вхождения» нового бизнеса на данную территорию, в вопросах благоустройства территории, обустройства близлежащих объектов социально-бытовой

инфраструктуры, в обеспечении общих охранных служб и т.д. Опыт функционирования таких парков («зон инвестиционного развития», «локальных промышленных зон» и т.д.) широко развит в Китае.

3. *«Оптимистический» сценарий.* Вбирая в себя все основные направления предыдущего сценария, он связан также с возможностью формирования в г. Бердске (в том числе на границах с Искитимским районом) новой крупной инновационной площадки Новосибирской области. Превращение Новосибирской области в главный инновационный центр на Востоке России (как сформулировано в Стратегии социально-экономического развития данного региона) будет неизбежно связано не столько с формированием таких стадий новой инновационной экономики, как НИОКР, проектирование, мелкосерийное производство и освоение опытных партий наукоемкой продукции (что может быть реализовано, в частности, в рамках развития технопарковой зоны в Академгородке), сколько с развертыванием полномасштабного производства и массовой реализацией новой высокотехнологичной продукции, апробированной на стадиях опытного производства. Очевидно, что это не может быть сделано на мощностях технопарка или на существующих производственных мощностях крупных новосибирских предприятий (по крайней мере – не на всех из них), и это потребует сооружения новых крупных производств. Город Бердск должен рассматриваться как один из наиболее приоритетных территориальных полигонов Новосибирской области для сооружения такого рода инновационных производств среднего и крупного масштабов (с учетом естественных ограничений по мощностям инженерной инфраструктуры, баланса трудовых ресурсов и экологических ограничений). В данном сценарии предусматривается возможность формирования на граничной территории г. Бердска и Искитимского района технико-внедренческой промышленной зоны субфедерального уровня.

Такого рода сценарий будет требовать наиболее интенсивного развития новых кооперационных производственно-технологических связей г. Бердска и остальных территорий Новосибирской области (и других регионов страны). Фактически реализация этого сценария предполагает возрождение Бердска как нового города-бренда федеральной значимости. Количественные характеристики такого сценария трудно оценить ввиду большой неопределенности вариантов с размещением нового крупного производст-

ва в городе. Но в любом случае среднегодовые темпы прироста объемных показателей (валовой муниципальный продукт, объем инвестиций, валовая продукция промышленности и т.д.) будут превышать 10%-й рубеж.

Отметим другие характерные особенности разработки Стратегии социально-экономического развития г. Бердска.

1. Особое внимание уделялось системам жизнеобеспечения г. Бердска. Так, были достаточно подробно проработаны мероприятия, гарантирующие устойчивость энергообеспечения и теплообеспечения города. Было показано, что для надежного обеспечения долгосрочных потребностей в тепловой энергии, которые по укрупненным расчетам должны удвоиться к 2025 г., требуются вводы новых генерирующих мощностей, а главное, кардинальные институциональные изменения системы теплоснабжения. Были сделаны рекомендации, что для выхода из кризисного положения в обеспечении города теплом, которое может сложиться уже в ближайшее время, представляется целесообразным создание совместного предприятия, отвечающего за все теплоснабжение Бердска и функционирующего на принципах государственно-частного партнерства. Были также подготовлены рекомендации по проведению политики «когенерации» (развитие комбинированной выработки тепловой и электрической энергии) на конкретных энергетических мощностях города. Оценивалась напряженность перспективного баланса водопотребления и канализования, делался вывод, что при условии реализации «инновационно-рекреационного» и, особенно, «оптимистического» сценариев перспективного развития, сопровождаемых увеличением населения города, крупным ростом производства, увеличением объемов ввода жилья и объектов социальной инфраструктуры, требуется дополнительный ввод крупных новых мощностей в системе обеспечения города водой и очистки сточных вод.

2. Существенный акцент в данной разработке был сделан на обоснование инновационного пути развития г. Бердска. На высокопрофессиональном уровне д.э.н. Г.А.Унтурой был подготовлен раздел «Стратегические направления развития инновационного кластера экономики г. Бердска», и все эти разработки пришлось делать практически «на голом месте». Парадоксально, что в разработанной ранее Комплексной программе города даже не упоминались термины «инновационное развитие», «инновации», «высокотехнологичные производства» и т.д., хотя сама «история»

(развитие в городе трех крупных и прогрессивных по советским технологическим понятиям производств) и «география» (граничное положение с новосибирским Академгородком) практически безальтернативно выдвигали путь научно-технологической и производственной кооперации с институтами Сибирского отделения РАН и формирования в городе опытных производств и внедренческих площадок новых технологий. Поэтому в ходе разработки Стратегии автором был инициирован процесс переговоров руководства Сибирского отделения РАН и администрации г. Бердска, в результате был подписан договор о сотрудничестве между Центром трансфера технологий СО РАН и администрацией г. Бердска, предусматривающий возможности и механизмы усиления производственно-научной интеграции Новосибирского научного центра СО РАН и бердских предприятий. Это позволит начать работы по новому этапу активного инновационного взаимодействия Бердска и Академгородка. В Стратегии был также поставлен вопрос о целесообразности подписания соглашения об организации межмуниципального инновационного сотрудничества наукограда Кольцово, Академгородка и г. Бердска.

3. В процессе разработки Стратегии г. Бердска авторы обосновали необходимость и целесообразность *разработки и реализации специальных целевых программ*, ориентированных на решение ключевых проблем долгосрочного развития города. Было предложено, чтобы в ближайшие годы были разработаны концепции для следующих целевых программ:

- ◆ программа инновационного развития и инновационного кластера г. Бердска;

- ◆ программа формирования рекреационного кластера г. Бердска;

- ◆ программа модернизации инженерной инфраструктуры и топливно-энергетического хозяйства г. Бердска, учитывающая потребности долгосрочного развития города;

- ◆ программа социального развития и регулирования миграции.

4. В процессе разработки Стратегии огромную роль сыграла «экспедиционная работа» авторского коллектива: посещение всех значимых предприятий города, знакомство с их проблемами, «узкими местами» и перспективами. Только это дало возможность не просто оценить социально-экономическую обстановку в городе, но и понять систему мотиваций руководителей предприятий, по-

чувствовать моральный и психологический климат в коллективах, выявить реальные трудности и проблемы, которые не всегда отражаются в статистических сводках и отчетах. Нужно сказать, что ряд завязавшихся в результате таких встреч и бесед контактов имели серьезное продолжение. Так, производственным объединением «Сиббиофарм» и Институтом экономики и организации промышленного производства СО РАН были подготовлены предложения по интенсификации сельского хозяйства, ресурсосбережению и повышению качества жизни населения на основе использования продукции биотехнологического производства (от ИЭОПП СО РАН данные предложения готовились автором книги). Эти предложения позже нашли отражение в рамках Концепции решения комплексной задачи «Повышение эффективности сельской экономики и создание условий для сохранения сельского образа жизни» Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года.

Для справки: Суть данных предложений состояла в том, что в современных условиях существенного роста цен на мировых рынках продовольствия резко повышаются роль и значение обеспечения продовольственной безопасности России и сельскохозяйственная отрасль превращается в *стратегически важный сектор экономики страны*. Регионы южной и срединной зоны Сибирского федерального округа обладают значительным потенциалом для интенсивного развития сельскохозяйственного производства, в первую очередь – значительными земельными ресурсами, которые могут использоваться как земли сельскохозяйственного назначения. Ряд субъектов Федерации, входящих в состав Сибирского федерального округа (Омская и Новосибирская области, Алтайский край), уже сегодня занимают лидирующие позиции на российском рынке производства основных видов сельскохозяйственной продукции.

Отмечалось, что резервы и потенциальные возможности сельского хозяйства Сибири далеко не используются как по организационно-экономическим причинам, так и вследствие недостаточного применения современных инновационных технологий производства продукции животноводства и растениеводства, существенно повышающих продуктивность в сельском хозяйстве. Было показано, что одно из наиболее перспективных направлений связано с использованием достижений биотехнологии для интенсификации сельскохозяйственного производства в Сибири, и для этого существуют сильные предпосылки в виде существующих и эффективно работающих биотехнологических предприятий Сибири.

Одним из лидеров биотехнологической отрасли России является расположенное в г. Бердске Новосибирской области ПО «Сиббио-

фарм» – современное биотехнологическое предприятие, имеющее 40-летний опыт производства микробиологической продукции. Его продукция применяется в растениеводстве, животноводстве, кормопроизводстве, спиртовой, пивоваренной, кожевенной, пищевой отраслях промышленности, здравоохранении и экологии.

Применение биотехнологической продукции позволяет значительно повысить эффективность технологий, используемых в основных хозяйственных отраслях, однако для этого требуется формирование емкого рынка и спроса на эту продукцию, который в России (и, в частности, в регионах Сибирского федерального округа) развит явно недостаточно как по причине слабой информированности сельхозпроизводителей о выгодах и безусловной эффективности использования биотехнологических препаратов, их ориентации на традиционные методы использования минеральных удобрений и средств защиты растений, так и вследствие недостатка оборотных средств для их закупки. Предложения по использованию биотехнологической продукции были направлены на реализацию программы интенсификации сельского хозяйства в Сибири, на осуществление ресурсосбережения и на повышение качества жизни населения. Основой этих предложений является использование продукции, производимой ООО «Сиббиофарм», а также развитие новых производств, инновационных и хозяйственных связей в виде биотехнологического кластера, формируемого в Новосибирской области, важной составной частью которого может стать данное предприятие.

5. Успех в подготовке новой версии программного документа для г. Бердска – его долгосрочной Стратегии в немалой степени был предопределен открытостью и готовностью к сотрудничеству руководства администрации города и ее подразделений, достаточно высоким профессиональным уровнем их подготовки, наличием разработанного ранее на хорошем уровне Генерального плана г. Бердска, в котором были профессионально решены градостроительные и расселенческие проблемы этой территории.

В целом Стратегия социально-экономического развития города Бердска на долгосрочную перспективу прошла процедуру общественных слушаний, была одобрена муниципальным органом представительной власти, обсуждалась в средствах массовой информации. Она дала серьезный импульс как городской администрации, так и всему городскому сообществу в осмыслении перспектив развития этого чрезвычайно интересного сибирского города на основе формирования новой модели экономического и социального роста и реализации соответствующих управленческих политик.

Оценивая общие итоги разработки стратегических документов муниципального развития в Новосибирской области, можно констатировать, что наряду со значительным числом комплексных программ, выполненных «под копирку» и не являющихся серьезными управленческими документами, в регионе накопился опыт «лучших практик», который может быть использован для распространения в других районах области, муниципальных образованиях и поселениях.

Наибольший интерес представляет опыт разработки и реализации программных документов перспективного развития в Маслянинском районе Новосибирской области. Еще некоторое время назад это был типичный сельский район-«средняк» с типичным комплексом экономических и социальных проблем (низкая продуктивность сельскохозяйственного производства, отсутствие эффективных производств, низкий уровень развития социальной инфраструктуры, «бегство» квалифицированных кадров и т.д.). В настоящее время это – явный «регион-лидер» в Новосибирской области с прогрессивной и диверсифицированной структурой производства, с мощным рывком в экономическом развитии, сделанным буквально за 5–7 лет, с передовыми по сибирским стандартам показателями социального развития в сельской местности.

Все это оказалось возможным благодаря трем взаимосвязанным факторам:

1) инициативе и стратегическому видению местных проблем со стороны главы администрации Маслянинского района В.В. Ярманова, который создал при администрации Центр инвестиционных программ и пригласил возглавить данный Центр М.О. Антонова – сотрудника одного из институтов новосибирского Академгородка, который показал себя талантливым и инициативным руководителем новой генерации;

2) четкой оценке конкурентных преимуществ Маслянинского района и обоснованию серии инвестиционных проектов, направленных на реализацию этих преимуществ в виде конкретных бизнес-планов;

3) поиску инвесторов под данные инвестиционные проекты и их успешной реализации. Последнее было возможным в том числе благодаря четкой работе Центра инвестиционных программ – новой институциональной структуры региональной

политики, работающей не «внутри власти», а «рядом с ней» и реализующей как местные, так и собственные корпоративные интересы¹.

В результате в настоящее время в Маслянинском районе успешно реализуются инвестиционные проекты по добыче рудного и россыпного золота, строительству второй очереди кирпичного завода по итальянской технологии, льнозавода (в дореволюционное время здесь был один из ведущих льноводческих центров России), деревообрабатывающего предприятия, завода по производству высококачественной и экологически чистой питьевой воды, по развитию сельскохозяйственного комплекса ЗАО «Таежное» с ориентацией на производство качественной мясной продукции на основе завоза из Германии породы крупного рогатого скота высшей продуктивности и т.д. Наиболее неординарная и эффективная точка роста – развитие индустрии туризма, которая на деле стала сильнейшим мультипликатором развития всей экономики района, обеспечила занятость местного населения, сформировала новый прогрессивный имидж данной территории, способствовала наполнению местного бюджета. В результате на территории Маслянинского района успешно функционируют три туристических горнолыжных комплекса («Юрманка», «Юрманка-2», «Скакуша»). Значительная часть инвестиций в указанные проекты уже освоена, и в районе успешно работают новые промышленные и сельскохозяйственные предприятия. Общий объем инвестиций в 2008–2012 гг. оценивается в 5,6 млрд руб.

Наряду с реализацией новых инвестиционных проектов, резко расширивших степень диверсификации производства, осуществлены прогрессивные управленческие решения: созданы Маслянинский инвестиционный холдинг по управлению сельскохозяйственными ресурсами кооперативов и фермерских хозяйств, специальное муниципальное унитарное предприятие,

¹ Деятельность Центра осуществлялась не спонтанно: была разработана политика реализации кластеров малых предприятий в сельском районе, предложены и реализованы ее основные элементы (первичная технологическая ячейка – частное подворье, ЛПХ, фермерское хозяйство; вторичная технологическая площадка – потребительский кооператив, малое предприятие; лидер кластера – частный инвестор или орган власти; сетевой брокер – основной оператор кластера в форме ЗАО).

призванное облегчить вхождение в район потенциальным инвесторам¹.

Иными словами, Маслянинский район Новосибирской области – пример эффективно функционирующего территориального образования, импульс которому был дан четкой оценкой потенциальных региональных точек роста и формулировкой стратегических альтернатив, разработкой соответствующих программных документов и реализацией на их основе мощной инвестиционной программы в формате государственно-частного партнерства.

Интересной особенностью Новосибирской области, которая была призвана активизировать экономическую активность муниципальных образований региона, является проведение регулярных конференций «Комплексные программы развития муниципальных образований: управление реализацией, привлечение инвестиций». В 2008–2009 г. было проведено четыре таких конференции (в г. Бердске, Маслянинском, Искитимском и Новосибирском сельском районах), в которых участвовали главы всех районных администраций, руководство Новосибирской области, представители администраций соседних субъектов Федерации, эксперты, потенциальные инвесторы и т.д. (автор книги был участником всех таких конференций и выступал на них с докладами). Данные конференции проходили не только в формате заседаний и заслушивания докладов. Организовывались посещения наиболее значимых предприятий истроек, это был реальный «смотр муниципальных достижений», в том числе – по использованию эффективных управленческих решений и технологий, по обмену опытом стратегического планирования. Значимость таких выездных научно-практических конференций очевидна: помимо ознакомления с прогрессивным опытом, здесь работал «эффект состязательности». Было отчетливо видно, что главы других муниципальных образований (особенно находящихся в нижней части списка эффективно работающих районов) уезжали с конференций с желанием использовать такой опыт, найти и актуализировать аналогичные точки роста своей территории. Это действовало гораздо эффективнее любого распоряжения вышестоящих органов власти.

¹ В функции данного предприятия входят финансирование подготовки инвестиционной площадки, работа с консалтинговыми компаниями, решение вопросов землепользования и землеотвода, получение лимитов энергетических мощностей, паспортизация инвестиционных площадок и т.д.

Следует специально отметить, что даже в условиях мирового финансово-экономического кризиса на территории Новосибирской области работы по формированию системы стратегического планирования на всех уровнях не сворачивались. Это касалось как субфедерального, так и муниципального уровней. Все разработанные в докризисный период стратегические документы в Новосибирской области и их главные целевые установки не потеряли своей значимости; корректировке в дальнейшем могут быть подвергнуты лишь сроки реализации некоторых программных мероприятий.

Завершая раздел по нашему опыту участия в формировании стратегического планирования в Новосибирской области, отметим, что при разработке анализировавшихся выше стратегических документов автор и его коллеги старались занимать объективную позицию в отношении конкурентных преимуществ соответствующих территорий, трезво оценивая их позитивные и негативные тенденции. Этому способствовало то, что творческий коллектив Института экономики и организации промышленного производства СО РАН длительное время проводят комплексные исследования территориального развития России как системы взаимодействующих регионов и владеют информацией по всем субъектам Российской Федерации. Объективная оценка преимуществ и недостатков конкретной территории на фоне развития страны в целом и других (особенно – смежных) регионов – необходимое требование разработки стратегических документов регионального и муниципального развития. Но выполнить такие работы можно только в формате постоянного и систематизированного отслеживания информации и мониторинга по социально-экономическому развитию России в разрезе многих (если не всех) субъектов Федерации, а это, в основном, по силам специализированным научным и консалтинговым организациям с четко поставленной работой и взаимодействием исполнителей. Работа на заказ местных администраций в формате «чего изволите» при внешнем, возможно, эффектном представлении итоговых материалов не имеет перспективы, так как она не связана с повседневной и рутинной работой по «встраиванию» таких документов в систему регионального управления, в которой самое непосредственное участие должен принимать основной разработчик региональных стратегий и программ.