ГЛАВА 10
РАЗРАБОТКА ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ НА ПЕРИОД ДО 2015 ГОДА

Введение

В системе основных документов стратегического планирования Новосибирской области особую роль играет Программа социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г. (далее Программа или Программа–2015), 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 г.

Данная Программа 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 В.Е. Селиверстов, который выработал общие подходы и структуру документа и являлся автором и соавтором основных разделов.

С точки зрения управленческого вектора Программы, 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.

10.1. Основные принципы, особенности и этапы разработки Программы

Принципы разработки Программы

Нами были выработаны следующие основные принципы разработки Программы:

1. *Усиление конкурентоспособности региональной социально-экономической системы и всей системы управления.* Это было особенно важным в первые годы планового периода, когда Новосибирская область развивалась в условиях глобального финансово-экономического кризиса и его преодоления и когда именно повышение конкурентоспособности и эффективности производства могло 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 эф-

фективные 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 которого – фактор стабильности и роста внутреннего рынка региона.* Социальная направленность Программы-2015 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 была 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 г.* Разработанная и принятая Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. 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-2015 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.* Основные направления Программы 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 координации планов компаний с планами городов и административных районов Новосибирской области.

Особенности подхода к разработке Концепции Программы

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 требовало 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.

◄ 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 исследование[1], 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.

◀ 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 бóльшую 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, по-новому подойти к оценке итогов и перспектив развития строительного комплекса региона и к решению жилищной проблемы в области. Это нашло отражение в соответствующих оценках и прогнозах, отраженных в Концепции Программы.

---

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

Авторы сочли нецелесообразным особо «педалировать» тему кризиса в силу двух основных причин.

♦ Во-первых, в Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. 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.).

♦ Во-вторых, 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 ее Стратегии и среднесрочной Программе).

◄ При разработке Концепции Программы учитывался характер данного документа. Если в Стратегии было допустимо обосновывать стратегические приоритеты развития региона в агрегированном виде, в общих чертах описывать 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.

Этапы 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 г., 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.). 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 г. 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 цели и задачи экономической политики администрации региона, комплексное решение которых позволит выполнить поставленные задачи и достичь сформулированных целей разви-

тия области. Особое внимание уделено оценке конкурентных позиций Новосибирской области в сравнении с другими субъектами Федерации, расположенными на территории Сибирского федерального округа. Представлен прогноз показателей социально-экономического развития региона на период до 2015 г., механизмы реализации, ресурсное обеспечение и оценка эффективности реализации Программы. Приведем предложенную автором структуру первого тома Концепции Программы:

■ Введение
■ Общие положения
– Принципы разработки Программы
– Основные проблемы и цели развития
– Комплексные задачи как механизм реализации стратегических целей Программы
– Этапы и стадии разработки Программы
■ Развитие экономического потенциала Новосибирской области
– Текущее состояние экономики Новосибирской области
– Проблемы развития экономического потенциала Новосибирской области
– Цели и задачи развития экономического потенциала Новосибирской области
– Экономический потенциал Новосибирской области в разрезе отдельных отраслей
■ Развитие социальной сферы Новосибирской области
– Текущее состояние и ключевые проблемы социального развития Новосибирской области
– Цель и основные направления социальной политики
– Институциональные условия и механизмы реализации социальной политики
– Ожидаемые изменения социально-экономической структуры населения в условиях финансового кризиса
■ Инновационное развитие Новосибирской области
– Состояние региональной инновационной системы Новосибирской области
– Проблемы и препятствия в развитии инновационной экономики Новосибирской области на период до 2015 г.
– Ресурсы, необходимые для реализации Концепции развития инновационной деятельности
■ Территориальное развитие Новосибирской области

– Ресурсный потенциал области и особенности его пространственного размещения
– Дифференциация в уровне социально-экономического развития муниципальных образований Новосибирской области
– Приоритеты и основные направления территориального развития Новосибирской области
– Кластерный подход как фактор повышения конкурентоспособности районов области
■ Сравнительная характеристика положения Новосибирской области в Сибирском федеральном округе в контексте региональной конкурентоспособности
■ Макроэкономические прогнозы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 и 2020 гг.
– Возможные сценарии долгосрочного развития Новосибирской области в условиях кризиса
– Прогноз динамики и отраслевой структуры производства в Новосибирской области на период до 2020 г.
– Дополнительные угрозы и макроэкономический прогноз («форс-мажорный» сценарий развития)
■ Механизмы и системы программных мероприятий в Программе социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года
– Механизмы управления реализацией Программы
– Прогнозирование социально-экономического развития и планирование программных мероприятий
– Нормативно-правовая основа Программы
■ Оценка рисков, ресурсное обеспечение и эффективность реализации Программы
– Оценка рисков
– Ресурсное обеспечение реализации Программы и оценка напряженности балансов ресурсов многоцелевого назначения
– 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

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 г. 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 г. 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.

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 г., 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 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.

10.2. Проблемы и цели развития Новосибирской области в среднесрочной перспективе[1]

Комплексный характер проблем развития региона

Существующие проблемы развития региона, обозначенные 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.

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.

---

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

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. Неразвитость 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 г.

Цели и комплексные задачи социально-экономического развития области

Основная стратегическая цель Программы социально-экономического развития Новосибирской области на перспективу до 2015 г. была сформулирована нами следующим образом: «Существенное повышение уровня и качества жизни населения области и повышение конкурентоспособности региональной экономики за счет реализации 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:

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

♦ 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.

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

♦ 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.

Сформулированные цели Программы были трансформированы в одиннадцать 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 должна позволить решить основные проблемы Новосибирской области и обеспечить достижение стратегических целей и задач, обозначенных в Стратегии развития региона до 2025 г. Эти комплексные задачи должны составить «ядро» Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г.

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 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.

10.3. Сценарии среднесрочного развития Новосибирской области и мировой кризис

«Мягкий» и «жесткий» сценарии влияния кризиса на развитие области

За основу прогноза развития Новосибирской области на перспективу до 2015 г. были взяты сценарии долгосрочного развития региона, обоснованные при разработке Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. 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 сначала два варианта возможного развития Новосибирской области, по-разному отражающих глубину и продолжительность кризисных проявлений в социально-экономическом развитии региона (табл. 10.1). Расчеты по первым двум сценариям проводились на основе макроэкономической и межотраслевой модели Новосибирской области[1].

Таблица 10.1

Рост основных показателей в сценариях влияния кризиса на развитие Новосибирской области, 2020 г. к 2007 г., 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 ВРП	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. Сусловым и д.э.н. С.А. Суспицыным.

Основной вывод по развитию социально-экономической ситуации в предпосылках и ограничениях «мягкого» сценария (мягких последствий кризиса) 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.

«Жесткий» сценарий (с глубоким прорастанием кризиса) 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 удается приблизиться к целевым установкам Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области, правда, в основном для периода 2015–2020 гг. и далее.

«Форс-мажорный» сценарий развития области

Так как в период осуществления этих расчетов отсутствовало 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.

Предполагалось, что на национальном уровне в качестве таких событий могут рассматриваться[1]: 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

[1] Напомним, что эти сценарии формулировались в 2008 г. – начале 2009 г.

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.

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 3–5 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. 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 отмеченных сценариев отражены в кн. [Суспицын, Суслов, 2009].

10.4. Механизмы управления реализацией Программы и ее эффективность

Механизмы управления Программой

Были сформулированы механизмы управления реализацией Программы, которые включали следующие элементы (работа проводилась совместно с д.э.н. Н.А. Кравченко и д.э.н. Е.А. Коломак):

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

♦ Особо выделены 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 ее результатов 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 должны проводиться на основе следующих групп показателей: индикаторы достижения целей Программы; показатели выполнения задач по каждой цели; показатели выполнения мероприятий Программы; ожидаемые результаты реализации политики по каждой отрасли; эффективность расходования средств; экономическая эффективность и социальная значимость программных мероприятий.

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. 10.1).

Рис. 10.1. Система мероприятий по реализации стратегических документов социально-экономического развития Новосибирской области

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 содержать ключевые характеристики уровня экономического и социального развития области, а также ряд других ключевых индикаторов, зафиксированных в Стратегии 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:

- ✓ индикаторы степени достижения целей Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области;
- ✓ индикаторы вклада области в решение национальных и межрегиональных программ;
- ✓ индикаторы степени достижения общих целей Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период 2009–2015 гг., которые объединяют экономические, финансовые, социокультурные и экологические показатели;
- ✓ индикаторы степени выполнения отдельных целевых программ, проектов и мероприятий, перечень этих показателей приведен в разработанных концепциях Программы;
- ✓ оценки эффективности работы исполнительных органов государственной власти области (должны использоваться оценки, разработанные на федеральном уровне для мониторинга качества управления на региональном уровне).

В табл. 10.2 представлена система индикаторов, 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, на верхнем сводном уровне в качестве оценочных показателей достижимости обозначенных в Программе основных целей и задач выбрано по три-четыре ключевых индикатора для каждой целевой задачи.

Таблица 10.2

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	1–12	4	2
Индекс развития человеческого потенциала	0–1	0,800	0,846
Рейтинг инвестиционной привлекательности («Эксперт»)	шкала рейтинга	2B	3A
Долгосрочный кредитный рейтинг Новосибирской области (Fitch)	шкала рейтинга	BB	BBB
Показатели решения комплексных задач социально-экономического развития			
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
В том числе, в 2015 г. по отношению к 2008 г:		*Новосибирск*	*Остальная территория*
Рост (снижение) численности населения	–	*1,04*	*0,97*
Рост инвестиций на душу населения	–	*2,7*	*2,0*
Рост средней заработной платы на душу населения	–	*1,8*	*1,95*

Продолжение 1 табл. 10.2

1	2	3	4
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	%	Снижение отклонения	Снижение отклонения
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
Ежегодный прирост числа малых инновационных предприятий	ед.	15	35–40
Совершенствование образования и эффективное использование кадрового потенциала			
Индекс воспроизводства рабочей силы*	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
Совершенствование транспортной инфраструктуры			
Плотность автодорог общего пользования на 1000 кв. км территории	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

Продолжение 2 табл. 10.2

1	2	3	4
Архитектурное совершенствование городской среды, развитие и повышение качества жилищного фонда в Новосибирской области			
Новое жилищное строительство, по всем видам застройщиков (индивидуальные-малоэтажные, 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
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 энергосбереже-ния электроэнергии и первичных ТЭР	млрд руб./год по тарифам 2007 г.	2,320	2,162
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 м куб.	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

Окончание табл. 10.2

1	2	3	4
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 одну 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
Повышение эффективности сельской экономики и создание условий для сохранения сельского образа жизни			
Соотношение среднедушевых доходов с величиной прожиточного минимума	раз	1,1	2,0
Уровень бедности сельского населения	%	25–30	15–20
Сальдо миграции по сельской местности (разница между числом прибывших и выбывших)	чел.	–854	0

* Отношение средней номинальной начисленной заработной платы к минимальному потребительскому бюджету (ПБ = 2ПМ).

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. 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.

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

Концепции решения комплексных задач – «ноу-хау» Программы-2015

Как отмечалось выше, Концепция Программы социально-экономического развития Новосибирской области состоит из двух частей (томов):

1) «сводного» тома;

2) тома с изложением концепций решения приоритетных комплексных задач.

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 просто 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.

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 аккумулировалось 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 из 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).

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 пространственного развития Новосибирской области (рис. 10.2).

Рис. 10.2. Цели развития – долгосрочные комплексные задачи социально-экономического развития Новосибирской области (НСО) до 2015 г.

Согласительные процедуры «балансировки» интересов альтернативных групп разработчиков

Перед вынесением обсуждения каждой концепции на Совет администрации Новосибирской области все проекты концепций проходили стадию предварительных обсуждений и согласований в рабочих группах. В большинстве из них были полностью согласованы позиции разработчиков из творческого коллектива ИЭОПП СО РАН с руководством профильных департаментов администрации области и с членами соответствующих 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, предложенной 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 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, выставляющим площадки на аукционы под застройку по немыслимым 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, реализуемых 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 практически 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 найдет 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 соединиться как проблемы 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 задачи[1], 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.

---

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

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 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 была достаточно очевидна.

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:

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

б) возможности реализации человеческого потенциала занятого населения;

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

г) развитие системы образования для удовлетворения разных секторов экономики области в кадрах.

Кроме того, на заседании Совета администрации Новосибирской области автор 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 поддержал 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 блоков этих документов) отдельными профильны-

ми департаментами администрации субъекта Федерации может натолкнуться на «подводные камни» в виде:

– попыток «приземлить» и упростить решение 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 притязаний[1]; 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 дискутанта, 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 г. уже происходила в ходе этих живых и заинтересованных дискуссий.

---

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

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 итоге среднесрочная программа социально-экономического развития Новосибирской области стала сильным элементом и важным рабочим инструментом системы стратегического планирования и управления региона.