ИННОВАЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕГИОНАХ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Киселева Н.Н.

доктор экономических наук, профессор, заместитель директора по науке и инновациям Северо-Кавказского института – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия),
357528, Россия, г. Пятигорск, ул. Февральская, д. 54, kiseleva-n-n@yandex.ru

Орлянская А.А.

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления Северо-Кавказского института – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия),
357528, Россия, г. Пятигорск, ул. Февральская, д. 54, orlyanna@yandex.ru

УДК 353 (470.62/67)
ББК 66.033.141

Цель. Обоснование ключевых направлений внедрения инноваций в систему государственного и муниципального управления регионов Северо-Кавказского федерального округа.

Методы. Проведен анализ роли института государственного и муниципального управления в воспроизводстве экономики и социальной сферы регионов Северо-Кавказского федерального округа. Использован широкий круг эмпирической и статистической информации.

Результаты. Обосновано, что вследствие низкой экономической активности в регионах Северо-Кавказского федерального округа институт государственного и муниципального управления становится распорядителем наиболее значительных финансовых потоков, что предопределяет его закрытость и консерватизм. Определены ключевые направления внедрения административных инноваций для активизации каналов социальной мобильности и привлечения квалифицированных кадров для решения стоящих перед регионами округа проблем.

Научная новизна. Обоснована необходимость внедрения проектного подхода в решении задач государственного и муниципального управления регионов Северо-Кавказского федерального округа, что позволит преодолеть ряд проблем регионального развития.

Ключевые слова: система государственного и муниципального управления, инновации, проектный подход.

INNOVATION IN THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNMENT IN THE REGIONS OF THE NORTH-CAUCASIAN FEDERAL AREA

Kiselyova N.N.

Doctor of Science (Economics), Professor, Deputy Director on Science and Innovations of the North-Caucasian Institute – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia),
54 Fevralskaya str., Pyatigorsk, Russia, 357528, Russia, kiseleva-n-n@yandex.ru

Orlyanskaya A.A.

Candidate of Science (Economics), Assistant Professor of the Economics and Management Department of the North-Caucasian Institute – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 54 Fevralskaya str., Pyatigorsk, Russia, 357528, Russia, orlyanna@yandex.ru

Purpose. Substantiation of key directions of innovations implementation to the system of public and municipal management of the regions of the North-Caucasian federal area.

© Киселева Н.Н., Орлянская А.А., 2015

Methods. The authors conducted an analysis of the role the institute of public and municipal management plays in reproduction of economy and social sphere of the regions of the North-Caucasian federal area. They used a wide range of empirical and statistical information.

Results. The authors proved that resulting from low economic activity in the regions of the North-Caucasian federal area the institute of public and municipal management becomes a disposer of the most important financial flows, which predetermines its closeness and conservatism. They determined key directions of implementing administrative innovations for activation of channels of social mobility and attraction of qualified personnel for solving the existing problems in the regions.

Scientific novelty. The authors substantiated the necessity of implementing a project approach in solving tasks of public and municipal management of the regions of the North-Caucasian federal area. It will allow overcoming a number of problems of regional development.

Key words: system of public and municipal management, innovations, a project approach.

Введение. Основным внутренним фактором, обусловливающим характер и уровень развития регионального экономического пространства, является деятельности органов власти и эффективность используемого ею управленческого инструментария. Данная проблематика широко обсуждается руководством Российской Федерации, признается необходимость модернизации системы государственного управления для преодоления возникающих внутренних и внешних вызовов.

Актуальность формирования эффективного управленческого инструментария органов власти на региональном уровне усиливается в контексте кризисных тенденций в российской экономике, проявляющихся прежде всего в сокращении темпов роста ВВП. В 2000 г. темпы роста ВВП в России превышали 10%, в 2013 г. ВВП увеличился лишь на 1,3%, а в 2014 г. прогнозируется рост лишь на 0,8% [1]. Оборотной стороной сокращения темпов экономического роста является дефицит государственного бюджета, который, как предполагается, составит в 2014 г. 389,6 млрд. рублей (0,5% ВВП), в 2015 году – 797 млрд. рублей (1% ВВП), а в 2016 году – 487 млрд. рублей (0,6% ВВП) [2].

Ухудшение макроэкономической ситуации приведет к обострению накопленных проблем в регионах, особенно в тех, где на фоне экономического отставания появляются очаги политической напряженности. К таким территориям относятся регионы Северного Кавказа, где традиционно пересекаются интересы многих государств мира.

Специфика развития и особенности модернизации экономик проблемных регионов Северного Кавказа нашли отражение в работах О. Белокрыловой, А. Дружинина, Р. Канцерова, Ю. Колесникова, О. Мамедова, С. Липиной, В. Овчинникова.

Целью настоящего исследования является обоснование ключевых направлений внедрения инноваций в систему государственного и муниципального управления регионов Северо-Кавказского федерального округа.

Гипотеза исследования состоит в совокупности положений, в соответствии с которыми результаты воспроизводства в проблемных регионах Северо-Кавказского федерального округа в условиях дефицита инвестиционных ресурсов в значительной степени детерминируются эффективностью системы государственного и муниципального управления, которая нуждается в инновационной модернизации, возможной на основе внедрения проектного управления.

Северо-Кавказский федеральный округ в своем развитии характеризуется рядом проблем и противоречий (табл. 1). Прежде всего, речь идет о низком уровне индустриализации в условиях расширенного воспроизводства населения. Это приводит к потерям потенциального валового внутреннего продукта, создает напряженность на рынке труда и актуализирует проблему молодежной занятости. Тем самым формируются условия для распространения экстремизма в молодежной среде.

Низкие доходы населения предопределяют узость внутреннего рынка и слабость банковской системы вследствие низкого уровня сбережений. Иностранный капитал в регионы с невысоким уровнем индустриализации и дефицитом квалифицированных кадров идет крайне неохотно. За исключением отдельных инвестиционных проектов в республиках, большинство иностранных финансовых вливаний направляется в экономику Ставропольского края. Однако и это примерно в 10 раз меньше по сравнению со средними объемами на душу населения по стране. В условиях экономического противостояния между Россией и коалицией США и ЕС приток иностранных инвестиций может еще более сократиться.

Складывается ситуация, когда единственным крупным источником финансовых средств в экономике регионов Северо-Кавказского федерального округа становится федеральная помощь региональным бюджетам (рис. 1).

Помимо трансфертов бюджетной системы источником финансирования территориального развития являются, реализуемые в округе масштабные целевые программ: ФЦП «Юг России», Государственная программа Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года и т.д. Только в рамках последней из федерального бюджета предполагается выделить на период с 2013 по 2020 годы 204677378,9 тыс. рублей.

В расходовании средств на местах активное участие принимают региональные властные элиты, что повышает престиж государственной службы в регионах и предопределяет закрытость власти и неэффективность социальных лифтов. Для многих молодых людей возможности профессионального роста и личного развития связаны с карьерой государственного или муниципального служащего.

Доля государственных и муниципальных служащих в структуре занятых в регионах СКФО выше, чем в среднем по стране (рис. 2).

По экспертным оценкам специалистов Федеральной службы государственной статистики доля занятых в неформальном секторе регионов СКФО в среднем более чем в 2 раза выше среднероссийских значений, а в отдельных случаях в три и более. Не последнюю роль в формировании теневого сектора играют злоупотребления в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд. Анализ информации официального сайта Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг приводит к выводу о низкой эффективности работы контрактной системы в округе (рис. 3).

Чеченская Республика, Республика Дагестан и Республика Ингушетия замыкают федеральный рейтинг регионов по бюджетному эффекту проведения конкурентных процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

В итоге складывается ситуация, когда инсти-

Таблица 1 – Индикаторы социально-экономического развития регионов Северо-Кавказского федерального округа по данным 2013 года [3]

	ВРП на душу населения, руб.	Уровень безработицы, %	Среднедушевые доходы населения, руб.
Российская Федерация	348 598,9	5,5	23058
Северо-Кавказский федеральный округ	127 640,0	13,1	17076
Республика Дагестан	128 639,7	11,7	20648
Республика Ингушетия	84 532,9	47,7	12375
Кабардино-Балкарская Республика	123 389,8	8,9	13681
Карачаево-Черкесская Республика	125 750,5	8,9	13354
Республика Северная Осетия - Алания	140 924,6	7,9	16185
Чеченская Республика	78 934,2	29,8	15257
Ставропольский край	154 529,6	5,4	16877

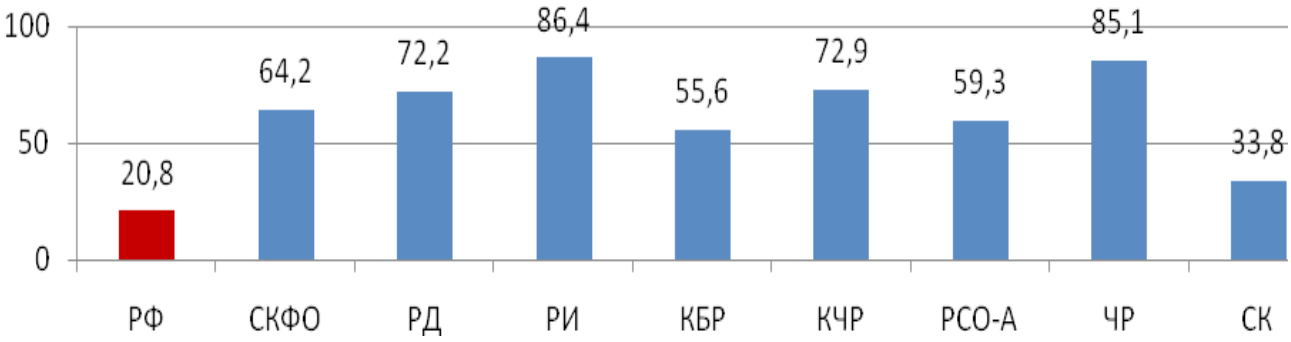


Рисунок 1 – Доля безвозмездных поступлений в структуре доходов региональных бюджетов Северо-Кавказского федерального округа в 2012 году, %*[3]

* РФ – Российская Федерация, СКФО – Северо-Кавказский федеральный округ, РД – Республика Дагестан, РИ – Республика Ингушетия, КБР – Кабардино-Балкарская Республика, КЧР – Карачаево-Черкесская Республика, РСО-А – Республика Северная Осетия-Алания, ЧР – Чеченская Республика, Ставропольский край.

тут государственной службы превращается в достаточно закрытую социально-политическую структуру, которая имеет возможность распоряжаться большей частью финансовых ресурсов в регионах. При этом, по сути, отсутствует система контроля результативности работы чиновников. Целевые показатели деятельности министерств и ведомств весьма обтекаемы и не предполагают персональной ответственности государственных и муниципальных служащих за результаты расходования федеральных финансовых вливаний. Этим, в том числе, объясняется тот факт, что в течение последних двадцати лет в условиях поддержки государства регионы Северо-Кавказского федерального округа замыкают рейтинг регионов России по уровню социально-экономического развития. Вышесказанное не оставляет сомнений в том, что необходимость модернизации системы государственного и муниципального управления в регионах СКФО назрела и требует комплексного подхода.

Отчасти этот процесс уже запущен и касается пока рядовых государственных служащих, работающих непосредственно с населением. Речь идет о создании многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ). Только в Ставропольском крае их действует уже шестнадцать. Предполагается расширение сети данных учреждений и в республиках [5]. МФЦ, по сути, являются прямыми конкурентами государственным и муниципальным органам за потребителя в лице населения и бизнеса. В ряде регионов, где сеть МФЦ достаточно плотно покрывает территорию и работает эффективное программное обеспечение, обеспечивающее единство информационного пространства внутри региона, потребители государственных и муниципальных услуг предпочитают экономить время и прибегать к услугам данных институтов. Это приводит к сокращениям в системе государственного и муниципального управления, к повышению качества обслуживания. Таким образом, проявляется санирующий эффект внедрения бизнес-подходов в систему государственного и муниципального управления.

Инновации необходимы и в организации осуществления мер государственной региональной политики и прежде всего в повышении качества расходования бюджетных средств. В этом отношении очень показателен опыт Белгородской области, где удалось

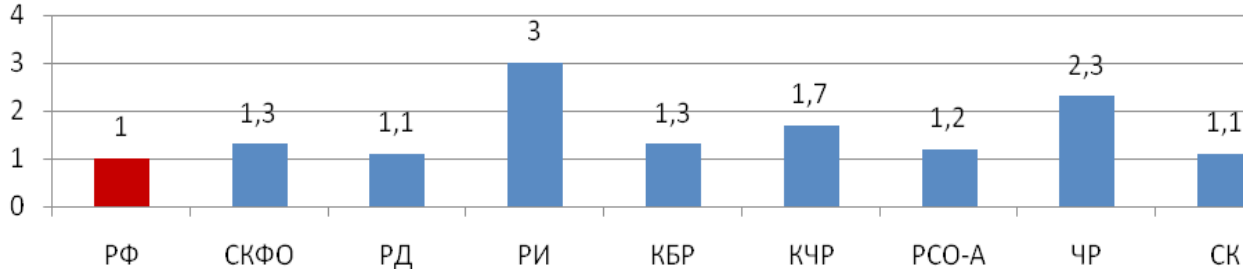


Рисунок 2 - Доля занятых в органах исполнительной власти субъектов и органах местного самоуправления в общей численности занятых регионов Северо-Кавказского федерального округа в 2012 году, %* [3]

* РФ – Российская Федерация, СКФО – Северо-Кавказский федеральный округ, РД – Республика Дагестан, РИ – Республика Ингушетия, КБР – Кабардино-Балкарская Республика, КЧР – Карачаево-Черкесская Республика, РСО-А – Республика Северная Осетия-Алания, ЧР – Чеченская Республика, Ставропольский край.



Рисунок 3 - Отношение суммы сэкономленных средств к суммарной начальной цене всех заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в некоторых регионах России в 2013 году, % [4]

внедрить проектный подход в решении задач, стоящих перед государственным и муниципальным управлением. Применение принципов проектного управления в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области регулируется постановлением правительства Белгородской области № 202-пп от 31 мая 2010 года «Об утверждении положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области». Прозрачность и управляемость процессом, четкое распределение персональной ответственности и измеримый конечный результат на заранее спланированную дату — это далеко не все, что делает привлекательным проектное управление для бизнеса и органов власти [6].

На наш взгляд, создание проектных офисов в органах власти и управления регионов Северо-Кавказского федерального округа будет способствовать активизации решения многих наболевших проблем и противоречий. Для решения задач регионального развития должны создаваться конкретные проекты с обоснованием актуальности, четким перечнем мероприятий со сроками реализации и целевыми показателями достижения предполагаемого эффекта. Для реализации каждого проекта должен назначаться проектный менеджер, несущий персональную ответственность за результаты расходования средств. Подобный подход позволит более широко привлекать бизнес к инвестированию на условиях партнерства с органами власти. Такой подход будет, безусловно, близок государственным корпорациям, на которые Правительство Российской Федерации возлагает надежды в развитии промышленности и электроэнергетики округа.

Внедрение проектного подхода в систему государственного и муниципального управления в Северо-Кавказском федеральном округе предъявит более высокие объективные требования к квалификации государственных и муниципальных служащих, что будет способствовать притоку молодых специалистов. Откроются более широкие возможности карьерного роста, основанного в большей степени на профессионализме и способности решать сложные задачи, а не на выполнении формальных требований к уровню образования и стажу службы.

Внедрение проектного подхода в практику завершит логику программно-целевого бюджетного процесса и наполнит конкретным содержанием аналитику о результативности работы органов государственной власти и местного самоуправления. Полагаем, что выводы и рекомендации данной статьи могут быть полезны во многих регионах России за пределами Северо-Кавказского федерального округа и позволят повысить эффективность работы по формированию единого экономического пространства Российской Федерации в складывающихся непростых условиях, связанных с агрессивными вызовами внешней среды.

Выводы:

1. Вследствие низкой экономической активности в регионах Северо-Кавказского федерального округа институт государственного и муниципального управления становится распорядителем наиболее значительных финансовых потоков, что предопределяет его закрытость и консерватизм.

2. Ключевыми направлениями внедрения административных инноваций для активизации каналов социальной мобильности и привлечения квалифицированных кадров являются дальнейшее развитие системы МФЦ, повышение эффективности закупок для государственных и муниципальных нужд, внедрение проектного управления.

Литература:

1. Trading economics [электронный ресурс]. URL: http://ru.tradingeconomics.com/russia/gdp-growth-annual (дата обращения 21.09.2014)
2. Три года с дефицитом // Эксперт Online [электронный ресурс]. URL: http://expert.ru/2013/11/22/tri-goda-s-defitsitom/ (дата обращения 21.09.2014)
3. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [электронный ресурс]. URL: http://gks.ru/ (дата обращения 19.09.2014)
4. Официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг [электронный ресурс]. URL: http:// zakupki.gov.ru/ (дата обращения 20.09.2014)
5. МФЦ РФ [электронный ресурс]. URL: мфц.рф/pages/mfc (дата обращения 18.09.2014)
6. Департамент внутренней и кадровой политики Белгородской области [электронный ресурс]. URL: http://staff.vbelgorode.ru/project (дата обращения 19.09.2014)
7. Киселева Н.Н., Орлянская А.А., Сулиманов А.Р. Адаптивное управление социально-экономическим развитием сельских территорий регионов Северо-Кавказского федерального округа. М.: Издательский Дом академии Естествознания, 2013.
8. Липина С.А. Обоснование приоритетов социально-экономического развития республик Северного Кавказа (методология и практика): автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. М., 2011.
9. Овчинников В.С., Колесников В.Н. Силуэты региональной экономической политики на Юге России. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2008

References:

1. Trading economics [e-resource]. URL: http://ru.tradingeconomics.com/russia/gdp-growth-annual (access date 21.09.2014)
2. Three years with deficit // Expert Online [e-resource]. URL: http://expert.ru/2013/11/22/tri-goda-s-defitsitom/ (access date 21.09.2014)
3. Official site of the Federal service of public statistics [e-resource]. URL: http://gks.ru/ (access date 19.09.2014)
4. Official site of the Russian Federation in Internet for information about placing orders on goods delivery, work delivery, service provision [e-resource]. URL: http:// zakupki.gov.ru/ (access date 20.09.2014)
5. GFC RF [e-resource]. URL: мфц.рф/pages/mfc (date of reference 18.09.2014)
6. Department of internal and personnel policy of Belgorod district [e-resource]. URL: http://staff.vbelgorode.ru/project (access date 19.09.2014)
7. Kiselyova N.N., Orlyanskaya A.A., Sulimanov A.R. Adaptive management of social-economic development of rural territories of the North-Caucasian federal area regions. M.: Izdatelskiy Dom Akademiyi Estestvoznaniya, 2013.
8. Lipina S.A. Substantiation of priorities of social-economic development of the North-Caucasian republics (methodology and practice): Abstract of the Doctoral Thesis (Economics). M., 2011.
9. Ovchinnikov V.S., Kollesnikov V.N. Silhouettes of regional economic policy in the South of Russia. Rostov-on-Don: Published by YuFU, 2008.