

Становление стратегической инновационности в системе регионального управления

Р.Г. Маннапов,

д-р экон. наук, профессор, кафедра управления и экономики предпринимательства, Уфимский государственный университет экономики и сервиса (450078, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Чернышевского, д. 145; e-mail: mannapovrais@mail.ru)

А.Р. Маннапов,

канд. техн. наук, доц. кафедры управления инновациями, Уфимский государственный авиационный технический университет (450000, г. Уфа, ул. К. Маркса, 12; e-mail: mannapov_albert@mail.ru)

Аннотация. В статье представлены актуальные требования к современной системе регионального управления. Раскрыто понятие «стратегическая инновационность». Определены организационно-экономические и кадровые особенности и проблемы системы регионального управления. Обоснованы практические рекомендации по развитию управления инновационными процессами в регионе.

Abstract. Urgent needs to modern regional administration system are presented. Concept "strategic innovation" is disclosed. Economic-organizing and personnel features and problems of regional administration system are described. Practical recommendations for development of innovation processes management in region are grounded.

Ключевые слова: региональное управление, система управления, инновационное развитие, системный подход, межотраслевые органы, стратегическая инновационность.

Keywords: regional administration, executive system, innovation development, system approach, interindustry elements, strategic innovation.

Сегодня важнейшей стратегической задачей правительства каждого региона является формирование на своей территории инновационной модели экономического развития. Её решение связано как с созданием необходимых условий в общенациональном масштабе, так и с эффективным функционированием правительства конкретного региона.

В последние годы в стране был осуществлён ряд институциональных, правовых, экономических, финансовых, организационных мер по стимулированию инновационной активности. Между тем, при наличии некоторых позитивных изменений, всё же сохраняется фрагментарность, разрозненность и непоследовательность процессов, что не дало возможности затормозить негативные тенденции, которые убедительно отражены в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. [9]. Наряду с общенациональными недоработками нельзя не видеть многих упущений в деятельности органов регионального управления, значительная часть из которых слабо адаптируются к изменяющимся условиям и открывающимся возможностям инновационного развития.

Следует отметить, что в научных исследованиях (перечислить которые здесь не представляется возможным) рассматриваются отдельные аспекты функционирования и обновления органов исполнительной власти регионов. В то же время в большинстве публикаций не затрагиваются особенности развития системы регионального управления в целом. Это обуславливается тем, что глубокое исследование системы управления регионом является сложной задачей, требующей соответствующих теоретических и практических знаний. Поэтому редкие учёные берутся за эту проблематику. Тем не

менее, в своё время система и механизмы регионального и муниципального управления, понятийный аппарат, закономерности, особенности и проблемы их функционирования впервые обстоятельно были раскрыты и освещены в наших монографиях [4, 5, 6]. Вместе с тем, условия современной действительности диктуют необходимость дальнейших научных проработок, обоснований и решений.

Сегодня система государственного регионального управления, представляющая собой сложную совокупность взаимосвязанных компонентов (органы управления, цели, задачи, принципы, функции, структуры, а также формы, методы и инструменты системного воздействия на социально-экономические процессы в регионе), должна обеспечивать не только координацию хозяйственной деятельности, реализацию имеющегося специфического потенциала и расширение воспроизводство условий жизнедеятельности населения (как определялось в работах [5, 6]), но и, что особенно важно, – обновление экономики и социальной сферы на инновационной основе.

Современные тенденции, по оценке известного учёного Б. Мильнера, свидетельствуют о появлении нового раздела науки управления и нового вида управленческой деятельности, отвечающих требованиям экономики знаний – управление интеллектуальными ресурсами. Причём, «производство, усвоение и распространение новых знаний будут возможны только при адекватном изменении форм и методов управления организациями» [7, с. 129]. Это, безусловно, имеет прямое отношение и к системе регионального управления, что пока недостаточно осознаётся многими руководителями разных уровней.

Практика управления свидетельствует о сложной взаимозависимости процессов, протекающих в регионах, преобладании в настоящее время многоаспектных межотраслевых, межсекторальных, интеграционных, комбинированных связей, отношений, форм, структур, явлений и тенденций, регулирование которых требует системного подхода. Управление конкретным регионом в условиях инновационного развития выдвигает сегодня не только необходимость наличия высококвалифицированных руководителей и специалистов, но и наполнения всей деятельности органов регионального управления инновационностью, более того – стратегической инновационностью.

Стратегическая инновационность – это концентрированный термин, пока не используемый в научном обороте. По определению авторов данной статьи, в развёрнутом виде **стратегическая инновационность** в сфере регионального управления предполагает системное повсеместное участие органов исполнительной власти региона в стимулировании, активизации, поддержке и регулировании инновационной деятельности в масштабе региона, осуществление рассчитанных на перспективу организационных, структурных, экономических и социальных нововведений, поиск и внедрение прогрессивных методов, технологий и способов воздействия на процессы инновационного развития региона – на основе создания эффективной организации управления новыми знаниями и интеллектуальными ресурсами в госаппарате, стратегического развития персонала, повышения его компетентности и креативности.

Однако следует признать, что в немногих регионах происходит становление обозначенной стратегической инновационности. Очевидно, что обновление системы регионального управления требует основательных как организационно-структурных, так и кадровых изменений с учётом современных требований.

Как известно, в развитии системы регионального управления важное значение имеет организационно-структурное построение органов исполнительной власти (администраций, правительств), которое имеет различные вариации. Это связано как с объективными региональными факторами, так и причинами субъективного характера. Основные особенности организационных структур госуправления в регионах обычно состоят в числе заместителей высшего должностного лица и распределении обязанностей между ними, численности служащих в аппарате правительства, в количестве, составе, численности сотрудников и наименованиях крупных структурных единиц (министерств, департаментов, комитетов), что обуславливает отличия в функциях, закреплении полномочий и содержании их деятельности.

Преобразования, происходящие в стране, изменяющиеся условия хозяйствования и развития, смены высшего руководства региона и другие факторы обуславливают поиск и апробирование разнообразных вариантов построения региональных органов государственного управ-

ления. При этом какие-то структуры ликвидируются, какие-то преобразуются, создаются новые. Практика показывает, что идеальных организационных структур управления не бывает. Как предшествующие, так и существующие структуры управления не лишены каких-либо недостатков, имеют сильные и слабые стороны, что обуславливается различными обстоятельствами.

Совершенствование организационных структур управления на региональном уровне носит подвижный характер. К примеру, в Республике Башкортостан (РБ) за последнее десятилетие министерство экономики преобразовывалось несколько раз, то объединяясь с определёнными структурами (антимонопольным комитетом, отделами аппарата правительства, министерством промышленности), то вновь отделяясь, и в последнее время именуется министерством экономического развития, состав которого периодически подвергается реструктуризации. Такая же участь постигла промышленный блок, который числился сначала «госкомитетом», затем «министерством промышленности», потом «министерством промышленности и внешнеэкономических связей», далее входил в состав министерства экономического развития, а в последнее время называется «министерством промышленности и инновационной политики». Практическая деятельность выявила, что многие из этих преобразований были ошибочными.

Часто в результате организационно-структурных преобразований обнаруживаются как плюсы, так и минусы. Последних бывает больше, если отсутствовали научные проработки, а решения принимались по принципу «возможно так будет лучше» или «нам сверху виднее». В таких случаях впоследствии приходится прибегать к новым изменениям, либо возвращаться к прежним структурам, а также прислушиваться к рекомендациям учёных и экспертов.

Так, в Республике Башкортостан негативным явлением в последние два года стало разрастание аппарата правительства и администрации президента. Эти излишне разбухшие аппараты увеличили и без того имевшееся прежде дублирование функций и выполняемых работ между собой и с деятельностью министерств и госкомитетов. На острую необходимость объединения этих аппаратов один из авторов данной статьи неоднократно указывал, начиная с 2007 года [3]. В конце 2012 года давно назревшее организационное решение было всё-таки принято. Вместе с тем, относительно заявленного сокращения численности чиновников в связи с проведённым объединением аппаратов и полученного при этом эффекта, то это пока не стало известно общественности. До сих пор остаётся непонятной роль довольно многочисленного аппарата правительства в содействии инновационному развитию региона.

Авторские обследования практики функционирования правительств (администраций) в ряде регионов (в частности в Республике Башкортостан) позволяют выделить в них в настоящее время некоторые системные признаки проблемного характера, в частности следующие:

декларативность, лозунговость целей и задач; жёсткая иерархичность уровней, структур, должностей; слабая координация взаимодействия между структурными единицами (министерствами, департаментами, комитетами); излишне детальная регламентация процессов, процедур, мероприятий; превалирование бюрократических организационных структур; необоснованный рост численности чиновников; непрозрачность деятельности (внутренних процессов, информации, качества выполнения функций, кадровых решений) для общественности; слабая динамизация деятельности, малоподвижность процессов совершенствования, низкая способность к саморазвитию; медленная адаптация к изменяющимся внешним условиям (общенациональным, а тем более – общемировым); недостаточная готовность к содействию инновационным преобразованиям; неиспользуемые возможности многокритериальных оценок эффективности деятельности, как отдельных звеньев, так и системы в целом. Отмеченные характерные черты порождают сложности, проблемы, застойные явления и тормозят прогрессивные процессы.

Среди важных мер, способствующих повышению эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и снижению уровня коррупции в них, наиболее значимыми являются: публичность и открытость действий и решений органов государственного управления; обеспечение государственного и общественного контроля; совершенствование структуры госаппарата, кадровой работы, конкретизация полномочий органов и их сотрудников [1, с. 84]. Всё это требует системной последовательной деятельности.

В настоящее время численность персонала на разных уровнях республиканского управления в Башкортостане составляет свыше 7 тыс. человек. К тому же в муниципальных органах управления занято более 8 тыс. служащих. Об изменении численности служащих в системе исполнительных органов государственной власти и расходов на содержание всех управленческих структур за годы последних преобразований (2010-2012 г.) в сопоставлении с предшествующими построениями судить сегодня не представляется возможным, поскольку эта информация не является прозрачной для общественности. Хотя такой анализ со стороны администрации президента республики, причём в сравнении с конечными результатами деятельности и оценкой эффективности проведённых мероприятий по совершенствованию системы государственного управления безусловно нужен и полезен как для самой власти, так и для регионального общества.

В Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. акцентируется, что в настоящее время «ключевой проблемой является в целом низкий спрос на инновации в российской экономике» [9, с. 7]. Несомненно, что решением проблемы значительного возрастания инновационного спроса в различных секторах экономики региона, как впрочем и значительного числа других инновационных

проблем, должны основательно заниматься государственные органы регионального управления, во многих из которых однако сегодня нет чёткого представления о возможностях, путях и способах выполнения назревших актуальных задач. Свидетельством этому служит отсутствие в некоторых регионах инновационных стратегий, либо инновационных разделов в общих стратегиях развития субъектов РФ. К примеру, в Республике Башкортостан до сих пор не разработаны ни концепция, ни стратегия инновационного развития. Вместе с тем нельзя не отметить, что в РБ продолжается развитие научно-технической сферы, внедрение новых технологий, реализация ряда мероприятий по увеличению объектов инновационной инфраструктуры. В результате, в 2011 г. об инновационной активности заявлено 281 предприятие, что на 56 предприятий больше, чем в 2010 г. [8]. С другой стороны, очевидно, что массовой инновационной деятельности пока не наблюдается.

Отсутствие заметных инновационных прорывов, по всей видимости, связано с тем, что действующее министерство промышленности и инновационной политики не стало координирующим центром требуемой активизации деятельности для различных сфер регионального хозяйства, в частности в агропромышленном комплексе, строительстве, транспорте, жилищно-коммунальном хозяйстве и социальных отраслях. Тогда как необходим системный подход в расширении инновационной деятельности в масштабе всей республики. Кроме того, в инновационной политике, приписанной министерству промышленности, сегодня уже надобности нет, – нужны инновационные действия.

Серьёзным недостатком в деятельности ряда региональных правительств является недооценка роли, значения и функций науки, научного обеспечения и сопровождения инновационных процессов и проектов, что представляет собой особо значимую проблему. Сегодня в большинстве регионов отсутствуют государственные органы по координации развития науки, научного обслуживания и инновационной деятельности.

К числу наиболее актуальных проблем инновационного развития нужно отнести, прежде всего, низкий уровень общего профессионализма и инновационных компетенций большинства руководителей и специалистов (советников, экспертов) в региональных органах государственной власти, о чём свидетельствуют многочисленные упущения как в текущей, так и в стратегической деятельности. Различные аттестации, тестирования, экзамены в процессах обучения, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих разного профиля деятельности обнаруживают слабое понимание стержневых идей и принципов инновационной экономики, способов активизации инновационной деятельности в регионе.

В последнее время вопросами развития персонала в органах управления ряда регионов стало уделяться больше внимания, нежели прежде. Например, в работе государственной вла-

сти РБ по повышению качества персонала регионального управления позитивным событием стала концепция кадровой политики в системе государственных органов и органов местного самоуправления, утверждённая Указом президента республики 2 октября 2012 года [2]. Однако, наряду с общими традиционными и некоторыми важными положениями, изложенными в этом документе, видится необходимость дополнить содержание концепции и усилить её значение посредством введения ряда современных понятий, акцентирующих отношение к служащим как к ключевым, стратегически ценным ресурсам системы управления. Следует осознавать, что на инновационном этапе развития эффективная реализация кадровой политики в системе регионального управления возможна лишь в условиях создания в ней особой инновационной организационной культуры и возможностей для развития и активизации интеллектуального капитала сотрудников, о которых в обозначенной концепции речь, к сожалению, не ведётся.

Реальная кадровая политика должна служить средством формирования у специалистов и руководителей всех рангов когнитивности, творчества, компетентности, креативного мышления и креативных действий, динамических способностей, системного стратегического видения, а также высокой приверженности структуре, в которой они работают и удовлетворённости своим трудом. Данные понятия должны найти отражение в изложении кадровой политики и практической деятельности в каждом регионе. И это вопрос вовсе не терминологии, как может показаться на первый взгляд, а отражения содержания современного кадрового потенциала, отвечающего велению времени. Только на основе возвращения и содействия развитию вышеназванных качеств государственных и муниципальных служащих возможно формирование стратегической инновационности отдельных органов регионального управления и системы в целом, без чего трудно представить создание в регионе новой экономики.

Переходя к рекомендациям по развитию системного управления инновационными процессами в регионе, следует акцентировать, что, прежде всего, стратегически важно значительно повысить роль, значение, функции, потенциал и возможности науки, научного сопровождения и научного обслуживания в формировании новой экономики. Для этого необходимо более широкое привлечение научных организаций и подразделений вузов к системному распространению инновационных процессов, причём в интеграционном взаимодействии с соответствующими органами регионального управления.

В нынешних условиях всё более настоятельно проявляется потребность в структурном и содержательном преобразовании существующих традиционных министерств: промышленности, сельского хозяйства, строительства, жилищно-коммунального хозяйства, образования и др. – в соответствии с требованиями инновационного развития.

Важно видеть, что отраслевой подход в государственном управлении на региональном уровне изживает себя, поскольку ориентирован на решение текущих вопросов, тактических задач и не способен обеспечить стратегическое управление развитием региона. Сегодня многие компании имеют многоотраслевой характер деятельности, наукоёмкие производства приобретают межотраслевое и межсекторальное значение, а становление инновационной экономики будет всё более сглаживать и стирать отраслевые границы. Поэтому без органа государственного управления, осуществляющего целостную системную деятельность по развитию инновационной сферы в масштабе всего региона, во всех секторах экономики и муниципальных образованиях, не обойтись.

Применительно к Республике Башкортостан представляется целесообразным создать «государственный комитет по развитию науки и инновационной деятельности» путём перераспределения численности министерства промышленности и инновационной политики, министерства экономического развития и аппарата правительства. (Подобные органы госуправления могут быть сформированы в соседних с РБ регионах – Татарстане, Самарской, Свердловской, Челябинской областях и др.). При предлагаемом госкомитете имеет смысл создать общественные экспертные советы с участием активных представителей научных коллективов, образовательных учреждений, бизнеса и некоммерческих организаций.

Далее, исходя из принципиальных положений системного подхода, видится целесообразным, чтобы органы исполнительной власти каждого конкретного региона (министерства, госкомитеты, департаменты, управления) в рамках своей компетенции и в пределах установленной штатной численности определили подразделения (или отдельных специалистов) для взаимодействия с предлагаемым госкомитетом и координации инновационных процессов в своих структурах и соответствующих секторах регионального хозяйства.

Одновременно надо полагать, что в современных условиях во многих регионах отпала надобность в министерствах промышленности существующих форматов, поскольку управлять акционерными и частными компаниями сегодня не представляется возможным (можно только регулировать их деятельность), а госпредприятий почти не осталось. Вместо существующих министерств предлагается формировать немногочисленные «госкомитеты по промышленному взаимодействию» с обновлёнными функциями, тесно работающий с торгово-промышленными палатами и ориентированные на развитие сотрудничества, кооперирования, комбинирования, интеграции и кластеризации моноотраслевых и многопрофильных предприятий с компаниями как других регионов, так и в рамках ВТО.

В условиях формирования инновационной экономики во многих регионах возникла потребность в обновлении отдельных ключевых элементов инновационной стратегии, в частности,

определении и использовании системных установок, исходя из которых будет строиться региональными органами управления реализация стратегии. К числу наиболее актуальных принципиальных положений, на основе которых должна системно воплощаться инновационная стратегия региона, авторы относят следующие:

- многостороннее повышение инновационной культуры и новых знаний различных категорий регионального сообщества, содействие возрастанию публичной престижности инновационной деятельности;

- интегрированное взаимодействие государственных органов управления, научных, учебных, предпринимательских и общественных структур по совместной разработке и осуществлению приоритетных направлений развития и обеспечению постоянного функционирования созданной региональной инновационной системы;

- значительное повышение уровня инновационных компетенций специалистов и руководителей во всех секторах экономики и социальной сфере на основе организации и стимулирования постоянного обучения и переобучения;

- обеспечение равноправных условий конкуренции в различных сферах деятельности, мотивирующей инновационную активность на всех территориях региона;

- обеспечение доступа негосударственных научных организаций и образовательных учреждений, обладающих современными компетенциями, ко всем видам государственного финансирования актуальных исследований, осуществляемого на конкурсных условиях;

- совершенствование институциональных и экономических условий для инвестиционной активности, масштабное информирование потенциальных инвесторов о привлекательных для них инновационных проектах;

- концентрация стратегических ресурсов на приоритетных направлениях инновационного развития, включающих как завоевание или укрепление лидерских позиций в отдельных сегментах экономики, так и обеспечивающих опережающее ускорение в инертных секторах;

- селективное применение стимулирующих мер, первоочередной государственной и общественной поддержки инновационноактивных предприятий, организаций, учреждений;

- прозрачность расходования бюджетных средств на стимулирование и поддержку инновационной деятельности;

- координация инновационного развития региона соответствующими органами государственного управления, интеграция действий региональных и муниципальных администраций по достижению установленных целевых показателей инновационного развития каждой территории, отрасли, сферы деятельности и экономической системы в целом.

Использование изложенных положений позволит региональным правительствам организовать системную деятельность по активизации инновационных процессов и полноценной реализации намеченной стратегии.

В заключение авторы полагают, что представленные в данной статье научные проработки, предложения и рекомендации будут способствовать становлению стратегической инновационности и повышению результативности государственного управления, направленного на системное формирование в регионе инновационной экономики.

Библиографический список:

1. Дементьева, И. Н. Исследование коррупционных рисков в региональных органах государственной власти [Текст] / И. Н. Дементьева // Проблемы развития территорий. – 2012. – Вып. 2 (58). – С. 75-85.
2. Концепция кадровой политики в системе государственных органов и органов местного самоуправления Республики Башкортостан. Утв. Указом Президента Республики Башкортостан от 2 октября 2012 г. № УП-378.
3. Маннапов, Р. Г. Управление развитием региона на современном этапе [Текст] / Р. Г. Маннапов // Управление экономикой: методы, модели, технологии: Седьмая Всерос. науч. конф. с междунар. участием; материалы конф. в 2-х ч., Ч. 1. – Уфа: Уфимск. Гос. авиац. техн. ун-т, 2007. – С. 60-69.
4. Маннапов, Р. Г. Современный механизм муниципального управления [Текст] / Р. Г. Маннапов, В. М. Рябов. – Самара: Самарский дом печати, 1998. – 246 с.
5. Маннапов, Р. Г. Организационно-экономический механизм управления регионом: формирование, функционирование, развитие: монография [Текст] / Р. Г. Маннапов, Л. Г. Ахтариева. – М.: КНОРУС, 2008. – 352 с.
6. Маннапов, Р. Г. Современное развитие системы управления регионом: методология, инструментарий, механизмы: монография [Текст] / Р. Г. Маннапов, Л. Г. Ахтариева; под науч. ред. д-ра экон. наук, проф. Р. Г. Маннапова. – Уфа: Уфимская государственная академия экономики и сервиса, 2010. – 221 с.
7. Мильнер, Б. З. Управление интеллектуальными ресурсами [Текст] / Б. З. Мильнер // Вопросы экономики. – 2008. – №7. – С. 129-140.
8. Научно-техническая сфера и инновационная деятельность [Электронный ресурс] / Официальный информационный портал органов государственной власти Республики Башкортостан. – URL: http://www.bashkortostan.ru/innovation_and_manufacturing (дата обращения 08.01.2013)
9. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г., № 2227-р.