

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ» (НИУ ВШЭ)

ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (ВГУ)

КРАТКИЙ РЕФЕРАТ РЕЗУЛЬТАТОВ ИССЛЕДОВАНИЯ ПО ТЕМЕ:

**«РЕГИОНАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ И ПОЛИТИКА РАЗВИТИЯ
ОТРАСЛЕВЫХ РЫНКОВ В ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ»**

Руководитель темы:
директор Института анализа
предприятий и рынков, к.э.н., профессор

А.А. Яковлев

Москва 2017

СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

Руководитель темы:

Директор Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ,
канд.экон.наук, профессор

А.А. Яковлев

Исполнители:

Научный сотрудник Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ,
канд.экон.наук

Н.В. Ершова

Доцент кафедры общего и стратегического менеджмента НИУ ВШЭ, канд.экон.наук

О.Н. Балаева

Научный сотрудник Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ,
канд.геогр.наук

Д.С. Иванов

Ведущий эксперт Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ

С.А. Макаров

Старший научный сотрудник Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ,
канд.экон.наук

Л.М. Фрейнкман

Лаборант Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ

В.С. Погодаев

Стажер-исследователь Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ

И.О. Волкова

Доцент кафедры информационных технологий и математических методов в экономике экономического факультета ВГУ, д-р.экон.наук

И.Н. Щепина

Заведующий кафедрой математических методов исследования операций факультета прикладной математики, информатики и механики ВГУ, д-р.техн.наук, профессор	_____	Т.В. Азарнова
Преподаватель кафедры экономической теории и мировой экономики экономического факультета ВГУ	_____	А.С. Баклыков
Доцент кафедры математических методов исследования операций факультета прикладной математики, информатики и механики ВГУ, д-р.техн.наук	_____	Ю.В. Бондаренко
Преподаватель кафедры информационных технологий и математических методов в экономике ВГУ, аспирант экономического факультета	_____	Д.И. Быстрянцева
Студент 3 курса экономического факультета ВГУ	_____	П.А. Воронова
Старший преподаватель кафедры социологии и политологии исторического факультета ВГУ, канд. полит. наук	_____	А.В. Гармонова
Заведующий кафедрой экономической теории и мировой экономики экономического факультета ВГУ, д-р.экон.наук, профессор	_____	Т.Н. Гоголева
Магистрант 2 курса экономического факультета ВГУ	_____	Д.А. Климченков
Аспирант экономического факультета ВГУ	_____	О.И. Ковыршина
Студент 4 курса экономического факультета ВГУ	_____	С.А. Коршунова
Преподаватель экономического факультета кафедры экономической теории и мировой экономики ВГУ, аспирант экономического факультета	_____	В.И. Костылева
Аспирант экономического факультета ВГУ	_____	А.Н. Логачева
Ведущий инженер межфакультетской научно-исследовательской лаборатории экономики и управления ВГУ	_____	М.И. Солосина

Аспирант экономического факультета ВГУ _____ А.А. Трухачева

Магистрант экономического факультета ВГУ _____ Л.А. Щепин

Преподаватель кафедры экономики труда и
основ управления экономического факультета
ВГУ, канд.экон.наук _____ В.Н. Ярышина

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
1 Теоретические основы и информационная база исследования	6
1.1 Анализ зарубежного опыта реализации региональной экономической и отраслевой политики	6
1.2 Основная гипотеза исследования	9
1.3 Методология и информационные источники исследования	10
2 Основные характеристики моделей развития анализируемых регионов	12
3 Анализ особенностей региональной модели управления в Воронежской области	17
4 Анализ содержания и механизмов реализации политики развития отраслевых рынков в Воронежской области	28
5 SWOT-анализ региональной модели управления и политики развития отраслевых рынков в Воронежской области	31
6 Рекомендации и предложения по совершенствованию региональной модели управления и политики развития отраслевых рынков Воронежской области	37

ВВЕДЕНИЕ

Данный реферат представляет собой краткое описание результатов научно-исследовательской работы по теме «Региональная модель управления и политика развития отраслевых рынков в Воронежской области». Научно-исследовательский проект выполнен по заказу Департамента экономического развития Воронежской области в интересах Правительства Воронежской области. Полное описание результатов проекта приведено в итоговом отчете (далее – Отчет).

Основной целью проекта является исследование ключевых факторов, влияющих на эффективность региональной модели управления в Воронежской области, и разработка рекомендаций по политике развития отраслевых рынков в Воронежской области.

Для достижения цели научно-исследовательской работы в рамках проекта выполняются следующие задачи:

- проведение анализа региональной модели управления в Воронежской области в контексте российского и международного опыта;
- проведение анализа механизмов реализации политики развития отраслевых рынков в Воронежской области и оценка их эффективности;
- проведение SWOT-анализа политики развития отраслевых рынков и региональной модели управления, сложившейся в Воронежской области в последние годы;
- разработка рекомендаций и предложений по совершенствованию региональной модели управления и политики развития отраслевых рынков в Воронежской области.

Методология исследования сочетает использование объективных данных (статистическая информация о состоянии развития отраслевых рынков в Воронежской области и состояние нормативно-правовой базы, регламентирующей реализацию экономической и социальной политики в Воронежской области) и данных качественного эмпирического исследования (серии интервью). Учитывая риски получения субъективных оценок при проведении интервью, благодаря сочетанию объективной информации и учета мнений представителей разных заинтересованных сторон, производится полноценная многосторонняя оценка механизмов, процессов, проблем и перспектив развития модели управления, характерной для Воронежской области, и вырабатывается полное представление о реальной практике взаимодействия региональных властей с деловым сообществом, общественными организациями и научно-образовательными учреждениями в рамках реализации политики развития отраслевых рынков.

Научно-исследовательский проект выполнялся в два этапа. Первый этап реализации проекта включал в себя следующие работы:

- 1) Анализ опыта разработки и реализации региональной политики развития отраслевых рынков и организации управления в других регионах Российской Федерации (включая Татарстан, Белгород, Калугу, Ульяновск);

2) Анализ зарубежных научных исследований в области региональной экономической политики с выявлением моделей реализации экономической политики на уровне регионов и факторов, предопределявших переход от одной модели к другой;

3) Систематизация и типологизация региональных моделей взаимодействия государства и бизнеса в сфере развития отраслевых рынков на основе российского и зарубежного опыта. Сравнительный анализ и типологизация модели, характерной для Воронежской области;

4) Анализ состояния развития отраслевых рынков в Воронежской области (машиностроение, электроника, ИКТ, химическая промышленность, АПК, строительный комплекс, сфера услуг);

5) Анализ нормативно-правовой базы, регламентирующей реализацию экономической и социальной политики в Воронежской области, и ее изменение в период с 2009 года

По результатам выполнения первого этапа проекта был сформирован промежуточный отчет.

Второй этап реализации проекта включал в себя следующие работы:

1) Проведение серии интервью на тему «Основные механизмы взаимодействия региональных властей с деловым сообществом, общественными организациями и научно-образовательными учреждениями в рамках реализации политики развития отраслевых рынков» с руководителями предприятий (крупный, средний и малый бизнес), представляющих разные отрасли; руководителями деловых ассоциаций и общественных организаций, представляющих интересы бизнес-сообщества; с представителями региональных и местных органов власти, с руководителями образовательных учреждений, представителями научного сообщества;

2) Анализ содержания и механизмов реализации региональной политики развития отраслевых рынков и особенностей региональной модели управления в Воронежской области;

3) SWOT - анализ политики развития отраслевых рынков и региональной модели управления в Воронежской области, выявление сдерживающих факторов экономического роста в регионе;

4) Разработка рекомендаций и предложений по совершенствованию региональной модели управления Воронежской области;

5) Разработка рекомендаций и предложений по развитию отраслевых рынков и корректировке региональной отраслевой политики;

6) Разработка методики построения (формирования) региональной модели управления, ориентированной на возможности тиражирования «лучших практик», накопленных в Воронежской области в последние годы.

В отличие от первого этапа проекта, в котором анализ основывался на изучении литературы, объективных статистических и фактических данных о состоянии развития отраслевых рынков в регионах и состоянии соответствующей нормативно-правовой базы, на втором этапе в анализ были включены результаты проведенных полевых работ – серии интервью, - которые позволили получить внутреннюю оценку состояния и механизмов реализации отраслевой политики, а также системы регионального управления со стороны основных стейкхолдеров (представители бизнеса, органов государственной власти, образования и науки).

На основе полученных в рамках первого этапа проекта объективных данных о состоянии развития отраслевых рынков в Воронежской области и основных характеристиках региональной модели управления была сформирована методология проведения интервью и гипотезы, подлежащие проверке в рамках полевых исследований. На втором этапе проекта была проведена серия из 39 интервью на тему «Основные механизмы взаимодействия региональных властей с деловым сообществом, общественными организациями и научно-образовательными учреждениями в рамках реализации политики развития отраслевых рынков» с руководителями предприятий (крупный, средний и малый бизнес), представляющих разные отрасли; руководителями деловых ассоциаций и общественных организаций, представляющих интересы бизнес-сообщества; с представителями региональных и местных органов власти, с руководителями образовательных учреждений, представителями научного сообщества. На основе качественного анализа результатов и содержания интервью и полученных в рамках первого этапа проекта данных проведен анализ содержания и механизмов реализации региональной политики развития отраслевых рынков и особенностей региональной модели управления в Воронежской области, а также SWOT - анализ политики развития отраслевых рынков и региональной модели управления с выявлением сдерживающих факторов экономического роста в регионе. На основе результатов анализа сформированы рекомендации и предложения по совершенствованию региональной модели управления Воронежской области, а также по развитию отраслевых рынков и корректировке региональной отраслевой политики. Кроме того, разработана методика построения (формирования) региональной модели управления, ориентированная на возможность тиражирования «лучших практик», накопленных в Воронежской области в последние годы.

1 Теоретические основы и информационная база исследования

1.1 Анализ зарубежного опыта реализации региональной экономической и отраслевой политики

В качестве одной из задач исследования была выделена внешняя оценка механизмов модели управления в контексте российского и международного опыта, исследование ключевых факторов, влияющих на эффективность региональной модели управления в ВО. Для решения данной задачи был проведен обзор зарубежной и российской литературы, освещающей основные направления и подходы к анализу реализации отраслевой политики, и выделены отправные точки для исследования модели управления и механизмов реализации политики по развитию отраслей в Воронежской области. В качестве базовой для построения дальнейшей типологии была выбрана статья Э. Иссермана, опубликованная в 1994 году и посвященная политике и практике экономического развития на уровне штатов США [Isserman, 1994].

Стоит подчеркнуть, что основой для статьи послужил доклад Э. Иссермана на конференции по вопросам региональной экономики и планирования, организованной в Ялте в мае 1990 года Академией наук СССР и Американским советом научных обществ при содействии АЙРЕКС. При этом как отмечает автор, цель статьи заключалась в том, чтобы «предоставить советским экономистам и директивным органам обзор изменений в региональной экономике и государственной политике экономического развития в рамках федеральной рыночной системы».

Хотя с момента публикации данной статьи прошло более 20 лет, и она сама посвящена анализу эволюции экономической политики на уровне штатов в США в период 1960-80х годов, ее актуальность для сегодняшних условий предопределяется рядом обстоятельств. Во-первых, только в последние годы (и в особенности после кризиса 2008-2009 годов) в России всерьез стали анализироваться и обсуждаться механизмы и практики экономического развития на уровне регионов. Во-вторых, в 1960-80е на уровне штатов в США решались задачи, во многом схожие с теми, которые сегодня приходится решать российским регионам. При этом структура российской экономики сегодня более сравнима не с современной Америкой, а с США того периода. В-третьих, проведенный нами анализ современных работ по «новой промышленной политике», проблемам децентрализации в экономическом развитии, эффектам и факторам «ловушки среднего дохода» показал, что они хорошо совместимы с типологией Э. Иссермана. Результаты новых исследований позволяют дополнить данную типологию и на этой основе сформулировать более широкие подходы к реализации экономической и отраслевой политики на уровне регионов.

В логике Э. Иссермана эволюция политики развития отраслей на уровне регионов проходит через три этапа или стадии. Первую из них условно можно охарактеризовать как «привлечение фабричных труд» - со ставкой на внешние источники роста в виде привлекаемых инвестиций, федеральных грантов и т.д. Вторая стадия - «самосовершенствование» с акцентом на развитие инфраструктуры, создание новых малых и средних фирм, поддержку образовательных программ и НИОКР. В рамках третьей стадии - «развитие знаний и процессов» - фокус смещается на взаимодействие между крупными, средними и малыми фирмами, действующими в рамках кластеров или цепочек создания стоимости, а также на координацию действий государства и бизнеса в рамках процессов стратегического планирования (подробнее см. в разделе 1 Отчета).

Проведенный анализ позволяет дать обобщающую характеристику эволюции отраслевой политики на уровне регионов. Первые и наиболее простые механизмы стимулирования экономического развития на уровне регионов опираются на привлечение внешних ресурсов в рамках конкуренции с другими регионами. Инструментами такой конкуренции выступает в том числе снижение налоговых ставок для инвесторов, приходящих в регион. При этом фокус делается на взаимодействие прежде всего с крупными инвесторами (от вложений которых ожидается наибольшая отдача). Но поскольку число таких компаний объективно ограничено, регионы по мере распространения подобных практик втягиваются во все более острую конкуренцию друг с другом и собственными действиями начинают подрывать свою доходную базу будущих периодов.

На этом фоне более продвинутые и компетентные региональные правительства начинают от переманивания инвесторов переходить к модели «выращивания» новых бизнесов на своей территории с созданием условий, необходимых для этого. Такая политика включает меры по развитию инфраструктуры и поддержке образовательных программ. Существенным элементом такой модели в логике концепции «новой промышленной политики» являются стимулы для местных фирм к выходу на новые рынки и освоению новых видов деятельности. Все это приводит к диверсификации региональной экономики, более полному использованию потенциала региона и стимулирует экономический рост. Однако по мере роста уровня доходов происходит истощение изначальных конкурентных преимуществ, связанных с низкими издержками и позволявших местным фирмам входить на новые для них рынки и виды деятельности. Эти эффекты во многом аналогичны тем проблемам, с которыми сталкиваются страны со средним уровнем доходов в рамках конкуренции с высокоразвитыми странами и которые описываются исследователями как «ловушка среднего дохода».

Выход из данной ловушки заключается в том, чтобы от стимулирования конкуренции между фирмами (которое лежит в основе моделей, характерных для второй стадии эволюции отраслевой политики на уровне регионов) перейти к созданию механизмов межфирменной кооперации, дающих возможности для повышения конкурентоспособности фирм за счет роста их производительности. Существенным элементом этой модели является развитие разных форм координации деятельности между региональными властями и предпринимателями – с включением бизнеса в процессы стратегического планирования. Отличительная особенность этой стадии заключается в том, что каждый регион может использовать свои специфические механизмы взаимодействия государства и бизнеса и имеет возможность развивать собственные уникальные компетенции. Успешная реализация такого подхода создает базу для закрепления конкурентных преимуществ региона и местных компаний. Однако существенной предпосылкой для этого является формирование сложных механизмов взаимодействия между государством и бизнесом, что предполагает наличие взаимного доверия между участниками процесса и требует высокой компетентности региональных управленческих команд.

Таким образом, эволюция моделей реализации экономической политики на уровне регионов проходит путь от преобладающей ставки на межрегиональную конкуренцию за внешние ресурсы к системе, ориентированной на стимулирование конкуренции между фирмами и выращивание новых бизнесов, и затем движется к созданию сложных механизмов кооперации и координации между фирмами и между государством и бизнесом. Переход к каждой новой стадии связан с исчерпанием возможностей предшествующей модели на фоне ее широкого распространения в практике работы региональных властей. При этом общее ухудшение экономической конъюнктуры выступает в качестве дополнительного фактора, подталкивающего региональные власти к поиску новых механизмов стимулирования экономического развития.

Хотя многие регионы в развитых странах (как это было видно на примере США) прошли эту эволюцию уже несколько десятилетий назад, описанные подходы сохраняют свою актуальность как для развитых, так и для развивающихся стран. В частности, в США к настоящему времени отнюдь не все штаты смогли внедрить эффективные механизмы кооперации и координации деятельности между государством и бизнесом – что предопределяет существенные разрывы между штатами в уровне экономического развития. В то же время, как было показано на примере Малайзии, отдельные развивающиеся страны оказываются способны создать собственные сложные модели

государственно-частного взаимодействия в стимулировании экономического развития, которые оцениваются ведущими международными экспертами как «лучшие практики».

Анализ примеров из практики РФ позволяет предположить, что российские регионы пока в значительной мере реализует меры, характерные для первой стадии в развитии экономической политики. При этом после кризиса 2008-2009 годов федеральное правительство, используя Национальную предпринимательскую инициативу, «дорожные карты» АСИ и другие инструменты, стало подталкивать регионы к переходу на вторую стадию. И только отдельные регионы пытаются на практике применять подходы и механизмы, которые можно отнести к третьей стадии в эволюции отраслевой политики на уровне регионов.

1.2 Основная гипотеза исследования

Основная гипотеза исследования заключается в том, что необходимой основой для выстраивания эффективной политики экономического и социального развития, включая отраслевую политику на уровне региона, является создание институтов для диалога ключевых стейкхолдеров в регионе, прежде всего, государства и бизнеса.

Современные исследования проблем экономического роста, включая «ловушку среднего дохода» - проблему, ставшую актуальной и для России, - показывают, что для претворения в жизнь даже самых эффективных инструментов государственной политики и реформ, способствующих росту экономики, необходимы согласованные действия различных групп элиты и общественная поддержка. Комплексное рассмотрение проблемы «ловушки среднего дохода», представленное в работах Р.-Ф. Донера и Б.-Р. Шнайдера и включающее не только экономический, но и политологический подход, подчеркивает необходимость наличия консенсуса среди элит и общества относительно достижения высоких темпов экономического роста [Doner, Schneider, 2017]. В качестве фундаментальных основ построения консенсуса и «коалиций роста» они называют снижение неравенства, преодоление «захвата государства» группами интересов, искоренение теневой экономики, вовлечение глобального бизнеса в местные коллективные действия. Потенциал выхода из «ловушки среднего дохода», таким образом, в решающей степени определяется способностью элит преодолевать внутренние разногласия и мобилизоваться ради выработки общего видения и общей стратегии развития [Doner, Schneider, 2016].

К похожему выводу приходят А. Фоксли и Ф. Соссдорф в своём сравнительном анализе экономических прорывов, совершённых Финляндией, Южной Кореей, Ирландией, Испанией и Португалией, говоря о том, что «социальный и политический консенсус

создают наиболее прочную основу для возобновления быстрого экономического роста» [Foxley, Sossdorf, 2011].

Выделяя основные принципы построения эффективной политики развития отраслевых рынков, Д. Родрик подчеркивает, что при разработке и осуществлении политики развития отраслевых рынков правительство действует в условиях неполной информации о необходимых мерах и инструментах поддержки, и решением этой проблемы может стать широкое взаимодействие с частным сектором и получение от него недостающей информации [Rodrik, 2007].

Взаимодействие частного сектора и государства также способствует формированию института доверия, оказывающего значимое позитивное влияние на экономическое развитие регионов и отраслей, что показал в своем исследовании Р. Локке [Locke, 2001].

1.3 Методология и информационные источники исследования

Информационная база исследования представлена следующими источниками:

- статистика социально-экономического развития Воронежской области за 2005-2014 гг. (базы данных Росстата, ведомственная статистика);
- статистические и аналитические материалы по региональной политике развития отраслевых рынков и организации управления в Республике Татарстан, Белгородской, Калужской и Ульяновской областях;
- документы и аналитические материалы по развитию Воронежской области, в том числе материалы региональных СМИ;
- 39 интервью с представителями бизнеса, органов исполнительной и законодательной власти, образовательных и бюджетных учреждений, ассоциаций, проведенные в Воронежской области в марте-июле 2017;
- нормативно-правовая база, регламентирующая реализацию экономической и социальной политики в Воронежской области за 2011-2015 гг.;

Одним из ключевых инструментов сбора информации в рамках данного проекта является проведение серии глубинных интервью на тему «Основные механизмы взаимодействия региональных властей с деловым сообществом, общественными организациями и научно-образовательными учреждениями в рамках реализации политики развития отраслевых рынков». Цель интервью - сбор информации для анализа модели управления Воронежской области, ее сильных и слабых сторон, а также анализа развития наиболее значимых региональных отраслевых рынков, их возможностей и угроз, проблем и перспектив развития.

В связи с необходимостью максимально комплексного охвата вопросов, связанных как с системой управления Воронежской области, так и с развитием региональных отраслевых рынков, было принято решение о проведении широкого спектра глубинных интервью с представителями ключевых игроков Воронежской области. Это представители региональных и местных органов власти Воронежской области, руководители предприятий (крупный, средний и малый бизнес), представляющих значимые для региона отрасли (машиностроение, электроника, IT, химическая промышленность, АПК и переработка сельскохозяйственной продукции, банковская сфера, строительство, сектор услуг), руководители деловых ассоциаций и общественных организаций, представляющих интересы бизнес-сообщества, а также руководители крупных образовательных учреждений Воронежской области. В общей сложности было проведено 39 интервью, в том числе 15 – с представителями бизнеса, 11 – с представителями региональных исполнительных и законодательных органов власти, 7 – с представителями ассоциаций и объединений, 6 – с представителями образовательных и бюджетных учреждений.

Основная часть интервью проводилась в период с 28 марта по 27 апреля 2017 года, но также было проведено несколько дополнительных встреч с респондентами по вопросам кадрового обеспечения в июне – середине июля. Интервьюерами выступали участники проекта как со стороны НИУ ВШЭ, так и со стороны Воронежского государственного университета. Интервью проводились в формате индивидуальной беседы, проводимой по заранее разработанному сценарию. Более подробная информация об информационных источниках и методологии проведения интервью, включая содержание сценариев, представлена в разделе 3 Отчета.

2 Основные характеристики моделей развития анализируемых регионов

Перед Россией остро стоит проблема поиска новых моделей экономического развития в условиях сокращения доходов от сырьевого экспорта, напряженности в отношениях с Западом и ограничений в доступе к капиталу и технологиям. По опыту многих стран, повышенная активность отдельных регионов является важным драйвером развития на национальном уровне.

В последние годы наблюдается рост интереса к региональным моделям развития в РФ. Это связано, по крайней мере, с двумя основными причинами. Во-первых, как свидетельствует мировой опыт, экономический рост не может возобновиться одновременно по всей территории страны, он будет неизбежно сконцентрирован в конкретных регионах, точках роста. Во-вторых, в России сегодня федеральный уровень пока не может представить убедительную стратегию выхода страны из кризиса, сформировать видение новой модели экономического развития страны, а федеральные элиты остаются разобщенными. В этих условиях в отдельных регионах складываются условия, подталкивающие их к проявлению инициативы и выстраиванию локальных стратегий развития, отражающих их собственный опыт и возможности.

Формирование различных региональных стратегий развития активизировалось в России после кризиса 2008-09 гг. Такие стратегии, как правило, ориентированы на максимально возможное использование доступных финансовых и административных ресурсов федерального центра, но при этом часто предлагают собственный взгляд на развитие региона.

Обращаясь к опыту разработки и реализации региональной политики развития отраслевых рынков и организации управления в российских регионах, мы включили в анализ следующие субъекты РФ:

1) Республика Татарстан – регион, который традиционно воспринимается в России как носитель «лучших управленческих практик». Несмотря на наличие характерных особенностей данного региона с точки зрения отраслевой структуры экономики, интересен опыт региона в разработке и запуске «Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года» с согласованием интересов ключевых участников на стороне государства и бизнеса. Рассматриваются основные характеристики «модели Татарстана» и роль модели управления в формировании основы для устойчивого экономического развития региона. Успешные практики региона в данной сфере могут стать примером для копирования другими субъектами РФ.

2) Белгородская область – регион, опыт которого в части развития агропромышленного комплекса может быть весьма полезен для тиражирования.

Положительным качеством политики региональных властей является развитие сельских территорий и обустройство сельской жизни. Реализуется концепция создания сельского социального кластера, обеспечивающего комфортную среду жизни на селе. Действует программа индивидуального жилищного строительства и выделения участков земли, а также программа поддержки фермерских хозяйств «Семейные фермеры», одним из позитивных которых является продолжающийся приток населения в регион.

3) Калужская область, чей опыт в части создания условий для развития машиностроительных кластеров, в том числе с помощью привлечения иностранных инвестиций, также может быть заимствован другими регионами. Экономической устойчивости и качественному улучшению социальной среды Калужской области способствует то, что в регионе поощряется дух экономической свободы и атмосфера предпринимательской активности, проводится четкая и ясная промышленная, бюджетно-налоговая политика и целенаправленная работа по рациональному использованию научного и инновационного потенциала. На протяжении ряда лет регион лидирует по темпам роста промышленного производства.

4) Ульяновская область, чья политика по привлечению крупных промышленных, включая иностранных, компаний во многом повторяет опыт Калужской области. Ульяновская область характеризуется высоким уровнем развития различных отраслей машиностроения, в частности, авиастроения, автомобилестроения, станкостроения, тяжелого энергетического и транспортного машиностроения.

Таким образом, на основе опыта данных регионов мы выделяем наиболее успешные практики в сфере отраслевой политики в сельском хозяйстве (на примере Белгородской области), промышленности, в частности, создания промышленных кластеров (Калужская и Ульяновская области) и консолидации заинтересованных групп для формирования стратегии развития региона (Республика Татарстан).

Модель развития, формирующаяся в РТ, обладает существенными отличиями благодаря историческим особенностям развития региона. Эта модель продемонстрировала свою устойчивость к внешним шокам. Для нее также характерны эволюционный процесс формирования, наличие у ключевых действующих лиц более длинного горизонта видения целей и драйверов регионального развития. Особенности «восточного» стиля управления в РТ и ряд ключевых характеристик в формирующейся в республике модели развития несут в себе явное сходство с характеристиками модели догоняющего развития, реализованной некоторыми успешными странами Юго-Восточной Азии, включая Южную Корею, Малайзию, Сингапур, Тайвань и Китай. Но существенное отличие в том, что РТ – регион в составе РФ, а не самостоятельное государство.

В республике сформированы и доказали на практике свою эффективность специализированные институты, направленные на ускорение регионального развития за счет улучшения координации и диалога между властями и инвесторами. К преимуществам формирующейся модели развития Татарстана также можно отнести высокий уровень предсказуемости и последовательности в проведении экономической политики, что приводит к более низким затратам и рискам ведения бизнеса, а также готовность к предоставлению дополнительных гарантий инвесторам, которые намерены инвестировать в приоритетные для РТ проекты. Подробнее о модели развития, реализованной в Республике Татарстан см. в подразделе 2.1 Отчета.

В Белгородской области выстроена жесткая «вертикаль власти», долгое время обеспечивавшая возможности контроля над социально-политической ситуацией и мобилизации ресурсов для экономического развития. Е. Савченко уже в 1990-е годы смог использовать объективные преимущества Белгородской области для стимулирования ее экономического развития. Создание агрохолдингов, возникших при содействии региональных властей, стало фактором успешного развития АПК. В отношениях с федеральным центром регион обладал относительной автономией благодаря высокой личной популярности губернатора. Вместе с тем в современных условиях такая модель может превратиться в одно из ограничений для развития – так как в условиях ужесточения бюджетных ограничений будет требоваться более гибкая и более оперативная реакция на возникающие новые вызовы.

На протяжении ряда лет Белгородская область стабильно удерживает одно из ведущих мест среди субъектов Российской Федерации по основным показателям социально-экономического развития, инвестиционной привлекательности и качеству жизни. Специфика многих отраслей экономики Белгородской области обусловлена наличием природно-ресурсной базы. Таким образом, сочетание природных богатств, личной заинтересованности первого высокопоставленного лица региона (не сменяемого на протяжении многих лет), грамотно выстроенных взаимоотношений власти и бизнеса (во многом благодаря сложившейся в 1990-е гг. четкой системе административного управления и проектному методу управления), а также переходу к инновационному вектору развития позволило Белгородской области стать одним из самых успешных и динамически развивающихся в социально-экономическом отношении регионов России. При сохранении данной совокупности факторов область имеет хорошие перспективы полноценно реализовать имеющийся разносторонний потенциал. Подробнее о модели развития, реализованной в Белгородской области см. в подразделе 2.2 Отчета.

На фоне экономического роста, начавшегося в 1999 году, сознательная ставка на такие преимущества Калужской области, как наличие квалифицированной рабочей силы и хорошая транспортная доступность по отношению к Москве как крупнейшему рынку и целенаправленная политика по созданию условий для экономического развития путем привлечения крупных инвесторов (прежде всего иностранных) дала свои позитивные плоды уже в середине 2000х годов. Успеху проведения такой политики способствовало формирование сильной управленческой команды губернатора, многие представители которой потом были рекрутированы в федеральную элиту.

Успешная политика по привлечению крупных инвесторов позволила региону расширить налоговую базу и перейти в категорию доноров, что в свою очередь укрепило позиции региона в переговорах с федеральным центром. Тем не менее, с распространением лучших практик работы с инвесторами, а также по мере удорожания рабочей силы Калуга стала утрачивать свои исходные конкурентные преимущества. Однако хорошие отношения с федеральным центром и доверие к руководству региона со стороны первых лиц страны, сильный состав управленческой команды и ее высокая степень открытости, понимание проблем, стоящих перед регионом и видение возможных путей их решения создают базу для дальнейшего развития Калужской области. В частности, уже в 2009 году в Стратегии развития региона до 2030 года была сделана ставка на развитие малого и среднего бизнеса и в настоящее время реализуется целый ряд программ, направленный на решение этой задачи (включая развитие туристического кластера в кооперации с соседними регионами). Подробнее о модели развития, реализованной в Калужской области см. в подразделе 2.3 Отчета.

Давая сводную характеристику модели управления, сложившейся в Ульяновской области, можно отметить ее противоречивость. С одной стороны, С.И. Морозов, ставший главой региона в 2005 году, смог привлечь в регион инвестиции крупных иностранных и российских компаний, в целом повторяя политику, реализованную чуть ранее в Калужской области. Конкурентными преимуществами региона для реализации такой политики стали наличие квалифицированной рабочей силы, унаследованной от советского периода, и ее низкая стоимость, а также политическая неопределенность в соседних регионах (прежде всего, в Самаре). На этом фоне с учетом специальных стимулов, предлагавшихся областью для инвесторов после прихода к власти С. Морозова, многие крупные компании, которые ориентировались на рынок Поволжья, выбрали Ульяновск как площадку для базирования своих производственных площадок. Эти инвестиции, осуществленные непосредственно перед кризисом 2008-2009 годов, позволили региону лучше соседей пройти кризис – в частности, в 2009 году здесь наблюдался рост

промышленного производства. Ульяновск также занял первое место среди 30 городов, участвовавших в проекте Doing Business in Russia в 2011-2012 годах. В дальнейшем Ульяновская область стала одним из пилотных регионов АСИ в рамках реализации проекта по развитию среднего профессионального образования.

С другой стороны, в адрес губернатора регулярно звучат претензии по поводу его связей с бизнесом, в области активно идет процесс передела собственности, наблюдается явное напряжение в отношениях с системной оппозицией. Губернатору также не удалось сформировать сильную управленческую команду и выстроить отношения с гражданским обществом. В этих условиях, несмотря на поддержку со стороны федерального центра, перспективы успешного экономического развития региона вызывают сомнения. Подробнее о модели развития, реализованной в Ульяновской области см. в подразделе 2.4 Отчета.

3 Анализ особенностей региональной модели управления в Воронежской области

Как показал предварительный анализ политики развития отраслевых рынков Воронежской области и региональной модели управления, регион обладает диверсифицированной структурой экономики и существенным научно-техническим потенциалом, унаследованным от советского периода, что создает хорошие предпосылки для экономического развития. Долгое время эти возможности не использовались в полной мере, однако взвешенная политика А.В. Гордеева, ставшего губернатором Воронежской области в 2009 году, позволила изменить эту ситуацию. В последние годы в регионе была сформирована сеть каналов для коммуникаций (от консультативных и общественных советов до РОО «Гражданское собрание – Лидер»), что стало предпосылкой для конструктивного характера взаимодействия между разными группами в региональной элите. При этом модель взаимодействия государства и бизнеса в сфере развития отраслевых рынков в Воронежской области содержит элементы всех трех стадий, выделяемых Э. Иссерманом.

Региональная модель управления включает внешний и внутренний контуры управления. К внешнему можно отнести как отношения региональных властей со структурами федерального центра и другие взаимосвязи с властными структурами за пределами региона, так и отношения с бизнесом и обществом, в том числе (и, в первую очередь) в рамках региона. Внутренний контур управления предполагает взаимосвязи между и внутри региональных органов управления - горизонтальные связи между региональными департаментами, взаимоотношения между законодательной и исполнительной властями, с губернатором, между региональной и местными властями и т.п. Все вышеуказанные взаимосвязи и отношения реализуются через различные механизмы и инструменты. При этом надо отметить, что залогом успеха региональной модели управления во многом является ее способность к успешной адаптации ее основных механизмов и инструментов к изменению условий среды, динамики развития общества, региона, изменению потребностей населения. В этой связи можно говорить о так называемых «стандартных» механизмах и институтах, присущих любой региональной системе управления (губернатор, правительство области, ЗАКС и другие органы законодательной и исполнительной власти), и о «нестандартных» - характерных именно для определенной области, сформированных для адаптации модели управления, повышения эффективности ее работы в данном регионе. При этом надо отметить, что и «стандартные» механизмы могут работать нестандартно, имея определенные настройки и специфики.

Ниже представлен анализ таких особенностей и «нестандартных» инструментов региональной модели управления Воронежской области, проведенный на основе результатов глубинных интервью. Более подробный анализ как «стандартных», так и описанных ниже механизмах и институтах, представлен в разделе 4 Отчета.

1. Личный авторитет губернатора

Отмечается ведущая и поддерживающая роль губернатора, инициатора и проводника многих позитивных для области начинаний, его огромный вклад в позитивное развитие Воронежской области. Однако здесь нельзя не отметить и «обратную сторону медали». Это определенная моноцентричность сложившейся системы управления, когда устойчивость всей системы во многом зависит от «первого лица».

2. Внутренняя организация деятельности органов исполнительной власти Воронежской области

- Губернатор - председатель Правительства Воронежской области

В отличие от многих других региональных моделей управления особенностью современного состояния воронежской модели является то, что губернатор одновременно является и председателем Правительства Воронежской области.

- Командная работа

На первый взгляд, можно говорить о том, что губернатор собрал достаточно сильную управленческую команду - это и молодые амбициозные управленцы, и сотрудники с огромным опытом и компетенциями как в сфере управления, так и в бизнесе. Однако по результатам интервью однозначно утверждать этого нельзя. Многие респонденты по-разному отзываются о команде губернатора, его заместителях, далеко не все из которых «дотягивают» до уровня губернатора. Также отмечалось, что если рассматривать членов управленческой команды губернатора по отдельности, то можно говорить о достаточно сильном ее составе, однако утверждение именно о хорошей командной работе в данном случае представляется достаточно спорным.

- Кадровый состав, стимулы и мотивация

Хотя, как отмечалось выше, губернатору удалось собрать достаточно сильный состав управленческой команды (в том числе среди чиновников много людей из бизнеса, с неопределимым опытом, знаниями, и деловыми навыками), многие представители органов власти отмечали для себя как весьма значимую проблему кадров. Для молодых кадров это определенные ограничения, связанные с требованиями, предъявляемыми к претендентам на низшие должности, и достаточно низкие зарплаты для такого уровня требований.

Однако далеко не у всех отсутствуют мотивы карьеры и денег. По мнению респондентов - представителей органов власти, карьерная мотивация у большинства

чиновников, несомненно, есть. Материальное стимулирование для многих остается решающим при принятии решения о переходе на должность чиновника. Отсюда проблемы не только с подбором кадров на низшие уровни, но и на достаточно высокие.

- Доверие к руководителям подразделений и поддержка их инициативы, возможность самореализации. Высокая степень автономии чиновников в региональной системе управления

Несмотря на высокую степень централизации в принятии решений в региональной модели управления Воронежской области, имеет место определенная автономия для руководителей среднего и верхнего уровня и возможность для реализации инициатив и новых решений. Респонденты - представители органов власти отмечают достаточно высокую степень доверия к ним со стороны руководства, говорят, что губернатор позитивно относится к тому, что люди предлагают ему свои идеи, решения, что, несомненно, мотивирует к творческой, созидательной работе. Возможность самореализации является одним из важнейших стимулов к удержанию сильных кадров в системе управления Воронежской области.

- Бизнес-процессы (тайм-менеджмент)

Не все бизнес-процессы в региональной системе управления ВО являются четко отлаженными. Так, некоторыми респондентами – представителями органов власти - отмечается нехватка согласованности в графиках работы структур исполнительной власти – отсутствие системы тайм-менеджмента, что существенно снижает эффективность работы. Так, например, из-за отсутствия единого согласованного графика работы по управленческим структурам руководителю одного департамента может на одно и то же время прийти из других департаментов сразу несколько приглашений на совещания. Кроме того, постоянно существует «угроза» неожиданных незапланированных встреч, совещаний и т.п. Руководителям любых уровней очень сложно планировать свое время, и это, в конечном итоге, негативно сказывается на результатах их работы.

- Система мониторинга, включая КРІ для отдельных подразделений

Одной из положительных особенностей региональной системы управления Воронежской области является достаточно четко выстроенная система КРІ, в том числе для отдельных подразделений. Эта система внедрялась не сразу, не встретив полного понимания, в случае некоторых подразделений и отдельных сотрудников, когда не хватало разъяснений, даже приходилось использовать авторитарные методы и систему «кнута». Некоторые респонденты отмечают, что по-прежнему не все гладко с использованием КРІ и далеко не все управленцы понимают/поддерживают эту систему.

Но в целом, процесс привыкания и «наладки» системы КРІ, можно сказать, прошел достаточно успешно, и она сейчас реально работает.

3. Взаимодействие с муниципальными образованиями, изменение системы управления на уровне муниципальных образований

В систему управления на муниципальном уровне с целью повышения эффективности ее работы были внесены изменения. Избранные главы района – председатель народных депутатов – стали переходить на позиции глав администрации на контрактной основе, проходя конкурсные процедуры. Такая вертикаль власти стала работать четче и эффективнее.

В течение трех лет в области осуществляется оценка регулирующего воздействия (ОРВ) на уровне муниципалитетов. Принят областной закон о муниципальном механизме оценки регулирующего воздействия, в реализации которого активная роль отводится ТПП: через собственных общественных представителей, имеющих в каждом муниципальном образовании ТПП опрашивает активных предпринимателей о деятельности глав муниципальных образований, что является важнейшей составной частью оценки их деятельности.

4. Взаимодействие законодательной и исполнительной власти

Если говорить о формальной стороне взаимодействия законодательной и исполнительной власти, то какой-то особой специфики, характерной именно для Воронежской области, здесь не отмечается. Однако по факту - отношение респондентов к законодательной власти области либо достаточно безразличное, либо негативное. При этом много в законодательной власти, по мнению респондентов, и бесполезных людей. Результаты работы законодательной власти также подвергались критическим замечаниям. С другой стороны, статус депутата дает «возможности входа» в определенные кабинеты, позволяя заниматься лоббированием своих интересов. Неслучайно в депутаты, как уже упоминалось выше, достаточно активно идут представители бизнеса, ректора вузов. Однако коллективные интересы там, по всей видимости, реализуются слабо.

Правда, нельзя не отметить, что респонденты - представители законодательной власти, считали, что власти явно недоиспользуют потенциал депутатов, и это во многом их дестимулирует.

5. Взаимодействие с федеральными органами власти

Несомненно, федеральная составляющая, как упоминалось выше, является одним из значимых неотъемлемых блоков региональной модели управления, и воронежская область в этом плане не исключение. Правда, далеко не все позитивно отзываются о деятельности федеральных органов. Весьма значимым позитивным фактором, заметно

упрощающим для ВО взаимодействие с федеральным центром, является предшествующий опыт, репутация и личные контакты губернатора А.В. Гордеева.

Однако респонденты отмечали, что много сложностей возникает из-за того, что федеральная повестка быстро меняется, постоянно приходится в режиме «онлайн» отслеживать все те изменения, которые происходят на уровне федерального законодательства, и быстро реагировать на них, чтобы своевременно адаптировать все те законы, которые работают на территории Воронежской области.

Можно говорить об эффективном взаимодействии с экономическим и отраслевым блоком федерального правительства. Достаточно активно идет привлечение федеральных ресурсов (через МПТ и МСХ). Также надо отметить взаимодействие с федеральным центром по вопросам реализации стратегии, система стратегического планирования ВО высоко оценена по линии Министерства экономического развития и Министерства финансов РФ.

6. Система взаимоотношений и механизмов обратной связи с разными группами в бизнесе и обществе, баланс между разными группами интересов

6.1. Взаимодействия с бизнесом

По словам респондентов-представителей бизнеса, активное взаимодействие с органами власти идет на всех уровнях: и на уровне губернатора, и правительства Воронежской области, администрации городского округа. Во многом это связано с тем, что бизнес реализует достаточно серьезные социальные программы и проекты по строительству объектов социального назначения, что находит поддержку на правительственном уровне в Воронежской области, поддержку у губернатора. Однако не все респонденты однозначно позитивно отзывались о взаимодействии власти и бизнеса.

- Роль губернатора

Как отмечают респонденты до прихода А.В. Гордеева поступления в регион инвестиций было достаточно мало. С приходом Гордеева ситуация изменилась, люди поняли, что у существующей власти большие возможности и желание не только информационной, но и другой поддержки, включая мощную финансовую, в том числе с задействованием федеральных средств, множество социально-значимых программ.

В целом респонденты достаточно высоко оценивают предпринимательский климат в области, она становится привлекательной для инвесторов, в том числе иностранных. По словам респондентов, роль высших эшелонов власти региона также в том, что они влияют на объемы привлекаемых из федерального центра ресурсов. Кроме того, они отчитываются за результаты.

- Вовлеченность бизнеса и элит бюджетного сектора в процессы выработки стратегии развития региона

Среди негативных моментов надо отметить слабую вовлеченность бизнеса и элит бюджетного сектора в процессы выработки стратегии развития региона (они скорее выступают как исполнители, а стратегия по факту формулируется властью). С этим связаны риски одностороннего видения и меньших стимулов к эффективной реализации планов.

- Взаимодействие с малым и средним предпринимательством

Ситуация с малым и средним предпринимательством Воронежской области освещалась в интервью разными респондентами очень по-разному – от крайне негативных оценок до весьма позитивных. Отмечались такие значимые для предпринимателей проблемы, как: не всегда обоснованное и зачастую противоречивое законодательство (на федеральном уровне), регламентирующее деятельность малого и среднего предпринимательства; административные барьеры, неоправданно большое количество проверок, неадекватно жесткое административное давление на предпринимателей; недоработки в коммуникациях между властями и предпринимателями; включая нежелание рядовых чиновников отвечать за свои действия по отношению к предпринимателям.

При этом к позитивному опыту можно отнести наличие в регионе сильных объединений предпринимателей, оказывающих реальную поддержку предпринимателям ВО; возможность участия представителей объединений предпринимателей в координационных советах, совещаниях с губернатором, прямой связи с ним; реальную финансовую поддержку корпорации МСП; положительный опыт выстраивания коммуникаций между властями и предпринимателями на муниципальном уровне.

- Гражданское собрание «Лидер»

Значимыми, реально действующими институциональными механизмами выстраивания отношений с бизнесом являются Гражданское собрание Лидер и ТПП ВО. Для членов ГС Лидер характерен достаточно высокий уровень доверия как внутри организации, так и с высшим руководством ВО, что позволяет согласовывать интересы и успешно реализовывать совместные проекты. К Лидеру в его нынешнем виде с центром притяжения в лице губернатора Гордеева практически у всех респондентов отношение позитивное. Были высказаны лишь некоторые критические ремарки по поводу его деятельности. В частности, с момента основания ГС Лидер и до сегодняшнего момента времени сохраняется некоторая незавершенность институционализации - привязка деятельности ГС Лидер к фигуре А.В. Гордеева как его инициатора. При этом ряд

респондентов достаточно пессимистично отзывались о будущем Лидера без губернатора Гордеева.

В рамках данного проекта был проведен анонимный опрос членов ГС «Лидер» о тенденциях и факторах развития Воронежской области. По нашему мнению, результаты опроса говорят о достаточно трезвой оценке членами ГС «Лидер» основных результатов, возможностей и рисков для развития Воронежской области в средне- и долгосрочной перспективе, а также свидетельствуют о заинтересованности респондентов в уточнении приоритетов в деятельности данной общественной организации и о наличии потенциала для реализации ею новых проектов, значимых для экономического развития региона.

- Торгово-промышленная палата (ТПП) Воронежской области и отраслевые комитеты, право законодательной инициативы

ТПП ориентируется в основном на малый и средний бизнес, она фактически занимает позицию коллективного представителя интересов бизнес-сообщества в органах областной власти. ТПП ВО играет все более заметную роль в региональном процессе принятия политических решений, представители ТПП активно привлекаются для совместной работы с областным правительством. Кроме того, к мнению ТПП прислушиваются и при назначении ключевых чиновников экономического блока.

- Союз строителей Воронежской области

Данная структура является примером эффективного конструктивного взаимодействия с региональными властями (яркий пример – успешное решение проблемы «обманутых дольщиков»). Представителями соответствующего бизнеса Союз строителей воспринимается, прежде всего, как своего рода «буфер» перед органами исполнительной власти, который снижает риски невнимания, давления, негативного отношения (и впоследствии возникновения реальных проблем для бизнеса) к конкретным представителям строительного бизнеса, организациям-застройщикам. Вместе с тем, по словам одного из респондентов, процесс объединения членов Союза строителей в решении каких-то общих масштабных задач пока идет достаточно тяжело, каждый из них больше ориентирован на индивидуальную, самостоятельную работу.

6.2. Отношения с обществом, некоммерческими организациями и местными СМИ (общественные приемные губернатора, регулярные опросы УРП, Большой совет НКО, Совет ТОС, Общественная палата)

- Роль губернатора

Респонденты отмечают высокую поддержку губернатора у населения в муниципальных районах. В области созданы такие условия, когда представители общественных организаций могут участвовать во всех координационных советах, могут

напрямую писать губернатору, участвовать в совещаниях с ним. Отмечалась также неопределяемая роль губернатора в содействии финансовой поддержки НКО/общественных организаций со стороны бизнес-структур:

- **Общественные приемные губернатора**

Общественные приемные губернатора являются реально действующим инструментом обратной связи с населением области (в отличие от многих других регионов РФ, в которых также есть подобные общественные приемные, но эффективность их работы крайне низка). Признавая эффективность работы данного механизма, тем не менее, следует отметить, что на сайте правительства Воронежской области нет информации о решении проблем и результатах обращений в содержательном смысле, а представлена только статистическая информация о количестве, тематике обращений.

- **ТОС**

Стимулирование развития территориального общественного самоуправления (ТОС) осуществляется при участии и исполнительной, и законодательной власти. По словам респондентов, в этой схеме неизбежно присутствует элемент конкуренции между главой местной администрации и ТОС. Кроме того, в интервью отмечается другая проблема, возникшая недавно, – когда главы местных (как правило, сельских) администраций поняли, что ТОСы – это «не страшно, а действительно работает», они начали создавать активные искусственные ТОСы, и в достаточно большом количестве, т.е., восприняли это как дополнительную возможность получить финансирование. Для отсека таких моментов и была введена публичная защита.

- **Общественная палата ВО**

К сожалению, большинство респондентов, которые высказывались об Общественной палате ВО, высказывались о ней негативно, в ключе ее абсолютной бесполезности и недееспособности. Характерно, что, несмотря на недостаточную экспертную и мониторинговую активность в 2016 г. Общественная Палата Воронежской области была наделена правом законодательной инициативы в Воронежской областной Думе, которым она не воспользовалась ни разу.

7. Отношения с бюджетным сектором, образовательными учреждениями

По результатам интервью можно сделать вывод о слабости элит бюджетного сектора ВО, отсутствие у них внятных идей и стратегий развития образования и здравоохранения, а это риски ухудшения качества среды и снижения привлекательности ВО для молодежи и квалифицированных кадров.

- **Проблема качества подготовки и востребованности выпускников вузов**

По поводу качества подготовки и востребованности выпускников воронежских вузов также противоречивые мнения. Представители бизнеса дают этому достаточно низкую оценку, в то время как представители вузов считают, что работодатели не уделяют должного внимания связям с вузами, формированию «портрета» выпускника, приближению его к реальным условиям работы.

Учитывая эти две позиции, нельзя не признать, что многие проблемы в области подготовки кадров связаны с недостаточной адаптированностью обучающих программ к нуждам региона, а также с «неготовностью некоторых преподавателей осуществлять практикоориентированное обучение». Хотя здесь нельзя не признать, что, как отмечали некоторые респонденты «Активно начали говорить о развитии кадрового потенциала в 2016 году», т.е. проблема подготовки релевантных кадров для ВО на уровне правительства ВО ранее четко не обозначалась.

- Отраслевой наблюдательный Совет по подготовке кадров организаций промышленного комплекса

Это организационный механизм, который позволяет осуществлять оперативное взаимодействие учебных заведений с работодателями по вопросам подготовки кадров для предприятий промышленности – «кого, сколько и как научить». Совместно с областной властью создан учебный центр на базе Сельмаша, который позволяет готовить целый ряд рабочих профессий, давая не только теоретическую подготовку, но и практическую. Совместно с департаментом образования, науки и молодежной политики разработана и в настоящее время апробируется региональная модель оценки удовлетворенности работодателей качеством подготовки кадров в сфере промышленности.

- Воронежский региональный ресурсный центр

Один из работающих механизмов взаимодействия между властью, бизнесом и образовательными учреждениями в решении проблемы подготовки управленческих кадров для бизнеса. В решении вопросов подготовки управленческих кадров через ресурсный центр и президентскую программу осуществляется взаимодействие власти, которые формулируют свои приоритеты, связанные с требованиями к кадровому резерву, бизнес-сообщества в лице малого и среднего бизнеса, который имеет определенные потребности в образовательных программах, и высших учебных заведений, силами которых собственно и осуществляют учебный процесс.

- Изменение культурно-психологического фона / менталитета: «Культура имеет значение» - развитие (формирование) региональной идентичности (через культуру)

Постепенно меняется культурно-психологического фон региона – в сторону повышения значимости культуры, развития (формирование) региональной идентичности у жителей области, что раньше во многом было утрачено. По инициативе / при серьезной поддержке губернатора в области раскручиваются различные проекты, целью которых является формирование высококультурного имиджа Воронежской области, формирование региональной самоидентичности, повышение привлекательности и престижа региона.

8. Управление цепочками создания стоимости: опыт Воронежской области

С точки зрения концепции цепочек создания стоимости для конкретной компании при входе на определенный рынок принципиальным является не только эффективная организация производства конкретного продукта или услуги на определенной территории, но также понимание своего места в цепочке создания стоимости и стратегий поведения контрагентов в смежных звеньях цепочки. Неопределенность в последнем вопросе (в особенности – в части поведения «смежников») ведет к повышению рисков соответствующего проекта и к снижению объема возможных инвестиций либо вообще к отказу от инвестиций в данный проект. В этом контексте одним из важных элементов политики по развитию отраслевых рынков на уровне региона является понимание региональными властями комплексности условий для развития соответствующих отраслей, восприятие их как «цепочек создания стоимости» и принятие на себя функций по обеспечению координации деятельности и согласованию разных экономических агентов из разных секторов, объективно включенных в данную «цепочку».

В Воронежской области в последние годы данный подход был успешно применен в развитии АПК и, в частности, в развитии мясного животноводства – включая как крупный рогатый скот (КРС), так и производство свинины. Важным моментом в работе региональных властей по развитию АПК является то, что эта деятельность ведется не в интересах той или иной конкретной компании (как это часто происходит в других регионах РФ), а в интересах всех региональных производителей. По сути речь идет о формировании «региональной торговой марки» для продукции мясного кластера в Воронеже. Аналогичные подходы в определенной мере сейчас реализуются в строительном секторе и в отдельных отраслях промышленности (хотя в последнем случае возможности для встраивания воронежских предприятий в цепочки создания стоимости во многом зависят от политики федеральных властей). Большие предпосылки для реализации данного подхода также есть в секторе туризма – где благодаря действиям региональных властей и лично А.В. Гордеева по улучшению имиджа и развитию культуры в Воронежской области в последние годы появилось много интересных событий и объектов, привлекающих внимание.

Таким образом, обобщая все вышеизложенное, можно выделить «нестандартные» элементы региональной системы управления Воронежской области, способствующих ее эффективному функционированию, и которые, несомненно, можно отнести к разряду «лучших» практик». Это:

- Высокая степень автономии чиновников в региональной системе управления
- Успешные механизмы выстраивания связей с бизнесом - ГС «Лидер», Отраслевые комитеты ТПП, предоставление ТПП права законодательной инициативы, Союз строителей
- Реальный механизм мониторинга: через систему КРІ, общественные приемные
- Национальная палата при губернаторе — при отсутствии формального Министерства по национальным отношениям
- Изменение механизма управления на уровне муниципальных образований области
- Управление цепочками создания стоимости
- Изменение культурно-психологического фона / менталитета, развитие региональной идентичности.

Также нельзя не отметить, что описанные выше «лучшие практики» региональной модели управления Воронежской области во многом «рождены» деятельностью А.В. Гордеева на посту губернатора.

Обобщение результатов интервью и информации, полученной из открытых источников, статистических и аналитических материалов, нормативно-правовых документов и т.п. послужило основой для анализа содержания и механизмов реализации региональной политики развития отраслевых рынков и особенностей региональной модели управления в Воронежской области, а также SWOT-анализа политики развития отраслевых рынков и региональной модели управления с выявлением сдерживающих факторов экономического роста в регионе.

4 Анализ содержания и механизмов реализации политики развития отраслевых рынков в Воронежской области

Обобщение результатов интервью и информации, полученной из открытых источников, статистических и аналитических материалов, нормативно-правовых документов и т.п. послужило основой для анализа содержания и механизмов реализации региональной политики развития отраслевых рынков. Подробные результаты анализа политики развития отраслевых рынков в Воронежской области представлены в разделе 5 Отчета.

Политика развития промышленных отраслей Воронежской области за период с 2009 по 2017 гг. строилась на следующих основаниях:

- сохранении промышленного потенциала советского периода;
- сохранении интеллектуальных ресурсов;
- формировании новой концептуальной парадигмы кластерного подхода;
- создании инвестиционно привлекательного региона;
- включении региона в федеральные программы;
- создании собственных программ поддержки;
- создании консультационных механизмов;
- создании инструментов поддержки в форме советов и комиссий;
- обновлении и создании нормативно- правовой базы.

Агропромышленный комплекс Воронежской области в настоящее время дает ощутимый рост и становится одним из самых динамичных в России (в 2015 году область вышла на первое место в РФ по темпам производства сельхозпродукции). Причиной тому стало не только и не столько введение санкций, но и те управленческие решения, которые были приняты и принимаются командой Губернатора с 2009 года.

На основе проведенного исследования выделены следующие существенные ключевые моменты сложившейся модели управления АПК:

- четкое представление губернатора о структуре АПК, накопленный опыт в управлении сельским хозяйством и желание применить его в реальной жизни;
- полная приватизация сельского хозяйства, перевод в частные руки собственника;
- вовлечение в производство всех районов области и всего спектра предприятий (от фермерских хозяйств до крупных холдингов);
- планомерное развитие кластерного подхода с упором на животноводство как наиболее перспективное направление;
- ставка на глубокую переработку сельскохозяйственного сырья в области;

- создание отлаженного механизма привлечения инвесторов, включая открытый механизм отбора проектов, поддержка отобранных проектов через субсидии, компенсацию затрат на инфраструктуру, льготное налогообложение;
 - поощрение победителей экономического соревнования в АПК (гранты муниципальным образованиям, персональные награды аграриям);
 - развитие сельских территорий, налаживание партнерских отношений с бизнесом по данной теме;
 - выстраивание четкой системы взаимодействия власти с предприятиями АПК:
 - практика GR и неформальное общение с органами власти («Агроэко» таким образом лоббирует ветеринарное благополучие, меры поддержки малого и среднего бизнеса);
 - совместная отработка предложений по актуализации и совершенствованию законодательства и доведение их до Федерального центра;
 - лоббирование интересов отрасли через объединение свиноводов и производителей КРС, на площадках комитета по развитию АПК в ТПП, Воронежской ассоциации фермерских / крестьянских хозяйств;
 - развитая система поддержки сельхозпроизводителей со стороны региона;
- Вместе с тем отмечается:*
- неудовлетворительная работа госветслужбы, отсутствие ветеринарного благополучия региона (вспышки АЧС, модулярного дерматита и т.п.);
 - заметная доля теневого оборота в секторе;
 - высокая стоимость энергоносителей, оказывающая негативное влияние на себестоимость;
 - меняющиеся правила льготного кредитования со стороны Федерального центра;
 - дефицит квалифицированных кадров.

Можно выделить следующие основные характеристики модели регулирования строительной отрасли Воронежской области:

- Успешная практика Воронежской области в решении проблемы обманутых дольщиков.
 - Тенденция комплексного освоения территорий.
 - Антикризисная поддержка строительной отрасли.
 - Новые тенденции подготовки кадров для строительной отрасли.
 - Привлечение инвесторов для реализации строительных проектов

- **Общественные организации как инструменты взаимодействия с региональной властью (Союз строителей Воронежской области)**

Туристско-рекреационный сектор Воронежской области в последние годы развивается и имеет множество перспектив. Заинтересованность и понимание о необходимости развития отрасли представителей муниципальной властей проявляется в поддержке предпринимательской активности в области туризма и предоставлении областных грантов на инвестирование авторских проектов, направленных на усовершенствование отрасли. Однако, на данный момент существует неравномерность в использовании механизмов согласования интересов и координации деятельности заинтересованных участников в сфере туризма.

Анализ деятельности банков в регионе показал, что данная отрасль отличается высокой деловой активностью, сильной конкуренцией и устойчивыми традициями банковского дела, а также устойчивым спросом на банковские продукты, хорошим кадровым обеспечением, наличием технологических решений в инновационном развитии банков.

Характерными чертами является высокий уровень заинтересованности региональной политической и бизнес-элит в развитии банковского сектора региона, государственная поддержка кредитования инвестиционных процессов. При этом все крупные банки очень чувствительны к уровню государственной поддержки кредитования, любое его снижение оборачивается сокращением активности банковского сектора.

5 SWOT-анализ региональной модели управления и политики развития отраслевых рынков в Воронежской области

Для оценки модели управления, сложившейся в Воронежской области, характер которой оказывает влияние на формирование и реализацию отраслевой политики и соответственно на развитие отраслевых рынков, в ходе исследования были применены элементы SWOT-анализа, который является общепризнанным инструментом поиска управленческих решений в условиях неопределенности. Задачей проведенного SWOT-анализа как внутреннего инструмента принятия решений относительно направлений развития для Правительства Воронежской области, работающего в условиях усиливающейся конкуренции регионов в общероссийском социально-экономическом пространстве, было выявление собственных преимуществ и проблемных полей по сравнению с регионами-конкурентами, а также угроз, исходящих из внешней среды, и возможностей для развития.

Результаты проведенного анализа предназначены, прежде всего, для разработки ведущими специалистами Правительства региона взаимосвязанного комплекса стратегий, программ, мероприятий по развитию системы управления, механизмов разработки, принятия и реализации региональной отраслевой политики, которые позволили бы повысить благосостояние населения области и усилить позиции региона в общероссийской социально-экономической системе.

SWOT-анализ осуществлялся в двух направлениях:

- анализ региональной модели управления;
- определение особенностей отраслевой политики.

В рамках проведенного анализа сложившаяся модель управления Воронежской области в части формирования и реализации отраслевой политики сравнивалась с аналогичными направлениями государственного регулирования в Республике Татарстан, Белгородской, Калужской и Ульяновской областях. В процессе проведения SWOT-анализа также принимался во внимание зарубежный опыт регионального развития в США, Малайзии (реализация комплексных проектов под эгидой агентство PEMANDU), Чили (деятельность Фонда Чили по стимулированию развития предпринимательства).

Информационной основой SWOT-анализа явились собранные в ходе исследования сведения о деятельности органов законодательной и исполнительной власти региона, данные официальной статистики, информация, полученная в рамках проведенных интервью с представителями органов власти, руководителями предприятий, деловых ассоциаций, бюджетных учреждений. Общая логика SWOT-анализа отражена в таблице 1.

Таблица 1 – Общая схема проведения SWOT-анализа региональной модели управления и механизмов политики развития отраслевых рынков

<i>A. Сильные стороны</i>	<i>B. Уязвимые места</i>
<i>C. Возможности</i>	<i>D. Угрозы</i>

Комментируя отдельные ячейки этой матрицы, можно отметить следующее.

К сильным сторонам сложившейся в Воронежской области модели управления следует отнести:

A.1. Достаточную автономию для руководителей среднего и верхнего уровня в системе управления и возможность для реализации инициатив и новых решений, несмотря на типичный для российских регионов централизованный механизм принятия конечных решений.

A.2. Адекватные механизмы взаимодействия с большинством федеральных ведомств социально-экономического профиля (Минсельхоз, Минпромторг, Минэкономразвития, Минфин, Минобрнауки), эффективную встроенность в федеральные системы оценки деятельности региональных органов исполнительной власти.

A.3. Работающие механизмы обратной связи с населением (общественные приемные губернатора, мониторинг социальных настроений)

A.4. Выстроенную систему отношений региональной власти с бизнесом (через «Гражданское собрание – Лидер» для крупнейших компаний и ТПП для остальных предприятий) и с НКО (через Большой совет НКО и систему ТОС), поддерживающую баланс между разными группами интересов;

A.5. Как следствие пп. A.1, A.3 и A.4 – эффективная поддержка проектов и инициатив местных сообществ, оперативная реакция на возникающие проблемы и способность к компромиссам в конфликтных ситуациях.

Применительно к политике на отраслевых рынках сильными сторонами сложившейся модели можно считать:

A.6. Эффективные механизмы отраслевой политики в АПК и строительстве (через согласование интересов и координацию деятельности ключевых стейкхолдеров в рамках всей цепочки создания стоимости)

A.7. Создание условий для развития промышленности (промышленные парки, консалтинговая поддержка региональных предприятий в части подачи заявок на федеральные гранты с уменьшением для них издержек участия в таких программах и т.д.)

А.8. Общий благоприятный инвестиционный климат в сравнении с другими регионами РФ.

В качестве уязвимых мест сложившейся в регионе модели можно выделить следующие:

В.1. Моноцентричность сложившейся системы управления, когда ее устойчивость во многом зависит от «первого лица» (характерно, что в рамках опроса членов ГС «Лидер» в качестве наиболее серьезного риска для развития региона подавляющее большинство респондентов – 16 из 17 – рассматривали смену руководства региона)

В.2. Ограниченность материальных и карьерных стимулов на средних и верхних этажах в системе управления регионом. Следствием это является слишком высокая значимость самореализации как фактора удержания сильных кадров в системе управления.

В.3. Слабая вовлеченность бизнеса и элит бюджетного сектора в процессы выработки общего «видения будущего» для региона (они скорее выступают как исполнители документов, принятых властью). Следствием этого становятся риски односторонности принимаемых программ и стратегий и меньшие стимулы к эффективной реализации планов.

В.4. Слабость элит бюджетного сектора, отсутствие у них внятных идей и стратегий развития образования и здравоохранения – что создает риски ухудшения качества среды и снижения привлекательности Воронежской области для молодежи и квалифицированных кадров.

В.5. Отсутствие собственной позитивной повестки на уровне г. Воронежа, как одного из ключевых муниципалитетов региона

Применительно к политике на отраслевых рынках ее слабостями можно считать:

В.6. Неравномерность в использовании механизмов согласования интересов и координации деятельности по секторам – отставание в секторе услуг (туризм, образование), отчасти в промышленности

В.7. Ограничения в возможностях координации в промышленном блоке – т.к. там цепочки надо выстраивать на федеральном уровне

Для корректной оценки возможностей развития Воронежской области следует отметить ряд объективных преимуществ, которые выделяют данный регион в сравнении с другими регионами РФ. В качестве таких преимуществ, во-первых, можно назвать выгодное географическое положение области между Москвой (которая была и остается

крупнейшим деловым центром) и южными регионами европейской части России. Значительный грузопоток, идущий по трассе «Дон» в обе стороны, создает хорошие предпосылки как для развития торговли и логистики, так и для включения воронежских предприятий в кооперационные цепочки.

Во-вторых, объективным преимуществом Воронежской области является унаследованный от советского периода высокий уровень человеческого капитала (за счет наличие в регионе ряда сильных университетов и высокотехнологичных предприятий, в т.ч. в оборонной промышленности), а также стремление к независимости, заложенное в местной культуре. В условиях относительной слабости региональной власти в 1990-2000е годы (когда в сравнении с другими регионами власть не обращала внимания на бизнес и не создавала для него никаких условий, но в то же время не «давила бизнес» в явной форме) многие носители советского «человеческого капитала» в Воронеже ушли в частный сектор и создали успешные предприятия. Сегодня эти предприятия во многих случаях работают уже на национальном рынке. И в сочетании с адекватной системой госуправления потенциал таких успешных предпринимателей может быть эффективно использован в интересах развития всего региона (а не только отдельных компаний).

В контексте сказанного выше к возможностям для сложившейся в Воронежской области модели управления можно отнести:

С.1. Включение более широкого круга стейкхолдеров (прежде всего со стороны бизнеса) в выработку и реализацию общего видения будущего для региона, более активное задействование воронежских предпринимателей в реализации стратегии регионального развития (включая различные формы государственно-частного партнерства).

С.2. Продвижение на федеральном уровне «лучших практик» Воронежской области (через презентацию накопленного в регионе позитивного опыта на различных федеральных площадках, а также в деловых и академических СМИ) и более эффективную интеграцию региона в федеральные сети коммуникаций.

К возможностям для Воронежской области в части совершенствования политики развития отраслевых рынков можно отнести:

С.3. Более активное развитие межрегиональной кооперации с опорой на выгоды географического положения Воронежской области (это относится как к традиционным секторам – таким как промышленность, так и к новым секторам – включая, в первую очередь, туризм).

С.4. Возможности вывода продукции АПК на внешние рынки

С.5. Привлечение инвестиций в новые проекты на стыках между разными секторами, традиционными для Воронежской области (с более широким использованием компетенций, имеющихся у региональных компаний)

С.6. Развитие предпринимательства (в т.ч. с учетом фактора благоприятного инвестиционного климата)

С.7. Более широкое использование фактора человеческого капитала и потенциала системы образования

Характеризуя угрозы для устойчивости модели управления в регионе, можно прежде всего выделить общестрановые риски – такие, как:

Д.1. Сжатие возможностей для развития в случае обострения конфликта с Украиной и дальнейшего нарастания конфронтации России с Западом

Д.2. Нарастание социальной напряженности в связи с неэффективностью механизмов принятия решений на федеральном уровне

Применительно к сфере отраслевой политики в качестве значимых рисков можно отметить:

Д.3. Нарастание конкуренции со стороны других регионов за ресурсы федерального центра и привлечение инвесторов (в том числе – за счет улучшения качества управления на региональном и муниципальном уровне)

Д.4. Попадание региона в ситуацию «ловушки среднего дохода» (с утратой преимуществ, основанных на низкой стоимости рабочей силы – при отсутствии механизмов, создающих у предприятий и работников стимулы и возможности для повышения производительности труда)

Д.5. Нехватка местных поставщиков компонентов и комплектующих (из числа компаний малого и среднего бизнеса) для строящихся в регионе новых предприятий.

Д.6. Нарастание проблемы дефицита квалифицированных кадров на региональном рынке труда.

В следующем параграфе мы рассмотрим практические меры, которые, по нашему мнению, позволяют компенсировать отмеченные выше слабости, ответить на внешние угрозы (или ослабить их влияние) и реализовать имеющиеся возможности в развитии региона с опорой на сильные стороны сложившейся модели управления.

6 Рекомендации и предложения по совершенствованию региональной модели управления и политики развития отраслевых рынков Воронежской области

С учетом проведенного анализа собранных статистических и эмпирических данных, а также изучения нормативных документов можно сформулировать следующие предложения и рекомендации по совершенствованию региональной модели управления и политики по развитию отраслевых рынков в Воронежской области:

1. Организация более эффективного взаимодействия с федеральным центром

Накопленный в Воронежской области позитивный опыт регионального управления и реализации политики по развитию отраслевых рынков может быть основанием для целенаправленного более активного продвижения региона на федеральном уровне. Для этого целесообразно выделение перечня «лучших практик», сложившихся в области и имеющих потенциал для тиражирования, с дальнейшей презентацией таких практик на различных федеральных экспертных площадках (включая Гайдаровский форум, «Форум стратегов», Апрельскую конференцию НИУ ВШЭ и т.д.), на ведомственных площадках Минэкономразвития, Минфина, Минпромторга, Минобрнауки, а также на площадке АСИ. На фоне успехов в привлечении инвестиций и развитии таких секторов, как АПК, строительство, промышленность, культура, подобное продвижение лучших управленческих практик может способствовать повышению узнаваемости Воронежской области как успешного и динамично развивающегося региона и установлению более тесных доверительных отношений с профильными федеральными ведомствами, что в свою очередь будет облегчать привлечение в регион дополнительных ресурсов со стороны федерального центра. Следует отметить, что потенциал накопленных в Воронежской области лучших управленческих практик вполне сопоставим с Татарстаном или Калужской областью, однако эти два региона заметно опережают Воронежскую область в части информационно-имиджевого продвижения.

Позитивный управленческий опыт региона также может быть основанием для более эффективного встраивания представителей Воронежской области в федеральную административную элиту. В частности, изученный в рамках данной НИР опыт Татарстана и Калуги показывает, что достаточно многие представители этих регионов после успешной работы на позициях региональных министров или вице-губернаторов приглашались на различные должности в федеральные ведомства и аппарат правительства. Такая практика, с одной стороны, позволяла решать проблему «социальных лифтов» и карьерной мотивации для успешных представителей управленческой элиты региона, а другой стороны, наличие выходцев из региона в числе руководящих сотрудников

профильных ведомств и аппарата правительства, безусловно, упрощало коммуникации между регионом и федеральными структурами.

Необходимо подчеркнуть, что такая практика во многом была результатом личных контактов и отношений, сложившихся у М. Шаймиева, Р. Минниханова, А. Артамонова с руководителями правительства РФ и конкретных федеральных ведомств. Очевидно, что методически более правильным в данном случае было бы общее институциональное решение – например, в виде появления требований о наличии опыта работы в региональных органах власти для кандидатов, претендующих на пост заместителя руководителя федерального ведомства и выше. Однако поскольку пока такого общего решения нет, руководству Воронежской области целесообразно предпринять шаги по практическому использованию опыта Татарстана, Калужской области и некоторых других регионов в части продвижения их представителей на различные позиции в федеральных ведомствах.

2. Совершенствование технологий стратегического планирования и взаимодействия государства и бизнеса

Проведенный анализ показал, что в Воронежской области уже в 2011-12 годах был сформирован достаточно эффективный механизм разработки Стратегии социально-экономического развития и мониторинга ее реализации (включая разработку системы ключевых индикаторов с привязкой их к результатам деятельности конкретных ведомств, составление прогнозов социально-экономического развития на долгосрочную и среднесрочную перспективу, корректировку Стратегии с учетом ежегодного обсуждения достигнутых результатов). Подтверждением успешности политики в этой сфере, проводимой правительством области, стало неоднократное выделение региону грантов Министерства финансов РФ, второе место Воронежской области в рейтинге регионов России по реализации Федерального закона о стратегическом планировании в 2016 году, а также заметный прогресс в Национальном рейтинге состояния инвестиционного климата в регионах России, где Воронежская область в 2017 году заняла 8 место (в сравнении с 23 местом в 2016 году).

Вместе с тем, анализ интервью, проведенных в рамках данной НИР, а также нормативных актов, регламентирующих процесс стратегического планирования (Закон Воронежской области от 19 июня 2015 года N 114-ОЗ «О стратегическом планировании в Воронежской области» и подзаконные акты) свидетельствует о том, что сейчас это в основном процесс, организуемый государственными органами власти для определения целей, которые должны быть реализованы этими органами. Включение в этот процесс иных участников (в лице общественных организаций, профессиональных и деловых

ассоциаций, предприятий, научных организаций и т.д.) не ограничено, однако они выступают скорее в роли «соисполнителей» тех задач, которые ставит перед собой государство. Между тем, в международной практике все активнее применяются более комплексные подходы к стратегическому планированию, основанные на широком включении в этот процесс крупных предприятий, университетов, бизнес-ассоциаций – с выявлением и учетом тех планов, которые они перед собой ставят, проблем, с которыми они сталкиваются, ресурсов, которыми они располагают, и возможных решений, которые они видят.

Базовая предпосылка такого подхода заключается в том, что стратегию развития реализует не только государство, а все ключевые заинтересованные группы. В этих условиях государство, выступающее одной из заинтересованных сторон, одновременно обеспечивает координацию процесса планирования и помогает другим стейкхолдерам прийти к согласованному общему видению будущего. Такой подход к стратегическому планированию позволяет не только более полно учесть потребности и интересы всех заинтересованных групп (и тем самым мотивировать их к более активному участию в реализации стратегии), но также вовлечь в процесс реализации стратегии те ресурсы, которыми они располагают – что особенно важно в условиях ужесточения бюджетных ограничений в РФ в последние годы. Безусловно, включение ресурсов ключевых стейкхолдеров в процессы реализации стратегии развития требует формирования эффективных механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП). Международный опыт (например, опыт агентства PEMANDU в Малайзии в части реализации крупных комплексных проектов) показывает, что участие ключевых заинтересованных групп важно не только на этапе согласования приоритетов, постановки задач и определения KPI, но также на этапе мониторинга – с обсуждением причин отклонения от планов и поиском новых решений, дающих возможности для реализации стратегических целей в изменившихся условиях.

Для практической реализации описанного выше подхода важно разграничивать «ключевых стейкхолдеров» и других участников процесса стратегического планирования.¹ Это разграничение важно потому, что государство объективно не может

¹ В нормативных документах Воронежской области сейчас такое разграничение не проводится. Например, в постановлении Правительства Воронежской области от 8 сентября 2016 года N 659 «ОБ УЧАСТНИКАХ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ НА ПЕРИОД ДО 2030 ГОДА» упомянуты около 50 органов управления и порядка 100 различных организаций, при этом очевидно, что некоторые из них заведомо находятся в разных «весовых категориях» (например, концерн «Созвездие» и ТСЖ «Московский 94») и не всегда ясны основания для включения определенных участников.

непосредственно взаимодействовать со всеми субъектами в экономической и социальной сфере. Прямые контакты целесообразны с наиболее крупными из них, а в остальных случаях стоит ориентироваться на структуры, выражающие коллективные интересы определенных групп. Еще одним критерием для разграничения участников процесса стратегического планирования является наличие значимых собственных ресурсов, которые в дальнейшем могут быть вовлечены в процесс реализации стратегии. По этому критерию следует выделять крупные компании (которые, как правило, имеют собственные стратегии развития) и крупные бюджетные учреждения. Сказанное ни в коей мере не означает, что иные заинтересованные участники должны отсекаются от участия в процессе стратегического планирования – но их роль скорее должна выражаться в формулировании тех проблем, которые они видят в своем секторе, и затем в участии в обсуждении тех решений, которые будут возникать в рамках совместной работы «ключевых стейкхолдеров».

В контексте организации стратегического взаимодействия государства и бизнеса одним из удачных институциональных решений, реализованных в Воронежской области в последние годы, является создание ВРОО «Гражданское собрание – Лидер». По состоянию на июль 2017 года в эту организацию входили 60 представителей ведущих региональных компаний. Как признают сами участники (см. Приложение Н Отчета), ГС Лидер играет существенную роль в улучшении имиджа Воронежской области, реализует большое число проектов в социальной и культурной сфере. Вместе с тем, как показал опрос членов ГС Лидер, положительно оценивая текущую деятельность этой организации, представители крупного бизнеса в среднесрочной перспективе считали бы правильным расширение приоритетов ее деятельности – с более явным фокусом на участие в разработке стратегии развития региона и особенно стимулирование предпринимательства. Также больше внимания в деятельности ГС «Лидер», по мнению респондентов, должно уделяться взаимодействию между всеми группами в региональной элите (а не только между властью и бизнесом) и реализации проектов в новых сферах в форматах ГЧП. Напротив, такие направления как поддержка социальной сферы и развитие культуры на горизонте 3-5 лет перестают восприниматься как приоритеты.

С учетом сказанного выше, а также принимая во внимание анализ международного и российского опыта могут быть предложены следующие меры по совершенствованию системы стратегического планирования и взаимодействию государства и бизнеса:

- *Изменение технологий стратегического планирования с привлечением ключевых стейкхолдеров к совместному проектированию будущего развития региона.* В контексте практической реализации данного предложения целесообразна подготовка

поправок в Закон Воронежской области от 19 июня 2015 года N 114-ОЗ «О стратегическом планировании в Воронежской области» и подзаконные акты в его развитие, которые предусматривали бы более детальное описание категорий участников процесса стратегического планирования помимо региональных, муниципальных и федеральных органов власти, а также расширяли возможности для привлечения негосударственных структур к мониторингу реализации Стратегии и обеспечивали их включение в реализацию Стратегии с использованием их собственных ресурсов. В частности, среди участников, не относящихся к органам власти разных уровней, целесообразно выделять деловые и профессиональные объединения и ассоциации, а также крупные предприятия и крупные бюджетные организации. При разработке Стратегии развития области целесообразно принимать во внимание собственные стратегии развития, имеющихся у крупных компаний и бюджетных организаций. Также целесообразно предусмотреть возможность внедрения новых гибких форм мониторинга реализации программ и проектов (принимая во внимание опыт агентства PEMANDU в Малайзии)

- *Более широкое включение представителей предпринимательского сообщества в проекты развития на территории Воронежской области с использованием различных форм ГЧП.* В частности, наиболее перспективным было бы участие представителей крупного бизнеса в разработке стратегий развития секторов, которые обладают большим потенциалом для региональной экономики, но при этом находятся на стыках компетенций разных ведомств, что затрудняют процессы координации их развития. Одним из таких секторов является образование. Проблема подготовки квалифицированных кадров является острой практически для всех крупных предприятий в регионе. Одновременно международный опыт показывает, что именно университеты сегодня являются центрами развития человеческого капитала и формируют те компетенции, которые необходимы для повышения производительности и успешной конкуренции на глобальных рынках. В условиях ограничения в доступе к ресурсам федерального бюджета, а также определенного «дефицита идей» в отношении перспектив развития у руководителей региональных университетов полноценное включение представителей крупного бизнеса в процесс выработки программ развития ВУЗов могло бы стать важным новым механизмом ГЧП, способствующим ускорению социально-экономического развития региона. Практические шаги в данном случае могут заключаться в включении лидеров крупного бизнеса в стратегические партнерства с университетами, имея в виду не просто членство в Попечительских советах, а их активное участие в разработке стратегий развития университетов и мониторинге их реализации. (По сути это означало бы движение Попечительских советов к модели Советов директоров,

действующих в университетах США, или модели Наблюдательных советов, которая реализована в российских университетах, имеющих статус автономных организаций.) Однако движение к такой модели вряд ли возможно без прямого сигнала со стороны региональных властей и без активного участия представителей власти в этом процессе. Другим направлением с большим потенциалом создания рабочих мест при одновременном наличии проблем координации является развитие туризма. В данном секторе необходимо формирование и выстраивание внятных бизнес-моделей – по аналогии с тем, как это происходило с развитием АПК в Воронежской области. Но если импульсы развития АПК исходили прежде всего от власти, то в данном случае решение комплексной задачи развития туризма можно было бы предложить заинтересованным членам ГС «Лидер» (для которого проекты в сфере туризма могли бы стать продолжением текущей активности в социальной и культурной сфере). Наконец, еще одним важным направлением для более эффективного использования человеческого потенциала крупного бизнеса является стимулирование предпринимательства. В этой сфере уже много делается в рамках Премии В. Столля, но целесообразны были бы дальнейшие шаги – с привлечением крупных предпринимателей к венчурному финансированию новых проектов (например, через создание в Воронеже на принципах ГЧП аналога Фонда Чили или израильской программы Йозма).

3. Совершенствование технологий управления и работы с кадрами и бизнес-процессы

Компетентные кадры являются один из главных источников повышения эффективности государственного управления. При этом в условиях ужесточения бюджетных ограничений и повышения потребности в кадрах со стороны предприятий особую роль играют привлечение квалифицированных сотрудников на госслужбу и правильная их мотивация.

В Воронежской области многое делается для решения этих задач. Закон N29-ОЗ от 26 мая 2005 год «О государственной гражданской службе Воронежской области» (с последующими изменениями и подзаконными нормативными актами) достаточно детально регламентирует организацию государственной службы, общие требования к госслужащим и процессы отбора госслужащих, а также предоставляемые им гарантии. Программа развития государственной гражданской службы Воронежской области на 2015-2018 годы, утвержденная постановлением Правительства Воронежской области от 26 мая 2015 года N 439, содержит перечень мер по развитию государственной службы, включая расширение использования кадрового резерва при замещении вакантных

должностей, распространение практик наставничества, более активное применение испытательного срока для впервые назначенных на государственные должности.

Вместе с тем, наши интервью с респондентами, представлявшими различные органы исполнительной власти, свидетельствуют о проблемах с привлечением компетентных кадров (особенно с учетом ограничений в возможностях материального стимулирования), а также о неоптимальности ряда внутренних технологических процессов в системе госуправления в регионе (более подробно см. Приложение Н Отчета с выдержками из проведенных интервью). В этой связи могут быть сформулированы следующие рекомендации.

С учетом современных практик «управления талантами» в крупных корпорациях, а также в отдельных регионах РФ целесообразна дифференциация кадрового резерва на разные категории. В частности, особого внимания заслуживает группа перспективных кандидатов на высшие и главные должности государственной гражданской службы. Для этой категории целесообразна разработка специальных программ повышения квалификации, стажировок в профильных федеральных ведомствах, введение практик карьерного продвижения путем перевода на сопоставимые или более высокие позиции в смежные департаменты. (Такой подход широко используется в Японии и обеспечивает не только приобретение перспективными сотрудниками нового опыта и расширение их навыков, но также создает предпосылки для более эффективного горизонтального взаимодействия между различными ведомствами.) В целом для данной категории кандидатов на высшие и главные должности государственной гражданской службы целесообразно выстраивание долгосрочных карьерных траекторий с понятными критериями продвижения.

Одновременно целесообразно изменение (упрощение) стартовых требований к кандидатам при приеме на младшие и старшие должности государственной гражданской службы – с созданием более широких возможностей для привлечения выпускников ВУЗов, а также введение в ряде случаев более гибких квалификационных требований к потенциальным кандидатам (в частности, снятие требований об обязательном наличии экономического или юридического образования для кандидатов, имеющих длительный опыт работы в федеральных органах власти)

В части технологических изменений целесообразным является заимствование из опыта бизнес-структур практик тайм-менеджмента, включая автоматическое согласование календарей руководителей разного уровня, а также введение в рамках рабочей недели «дня тишины», когда руководителя департамента не приглашают на внешние совещания и он может полноценно заниматься делами департамента.

4. Совершенствование механизмов реализации политики по развитию отраслевых рынков

Проведенный анализ показывает, что политика по развитию отраслевых рынков в Воронежской области в разных секторах находится на разных стадиях (этапах) по классификации Э. Иссермана. В частности, в АПК или строительном секторе уже сложились продвинутые инструменты и механизмы, дающие возможности для комплексного развития этих секторов с расширением потенциала действующих фирм и возможностями для появления новых предприятий на всех стадиях цепочки создания стоимости. Напротив, промышленность пока скорее находится на стадии привлечения внешних ресурсов (прежде всего, ресурсов федерального центра для действующих предприятий и ресурсов фирм-инвесторов из других регионов) и не в полной мере использует собственный потенциал Воронежской области – хотя в данном случае одним из ограничений является сложность многих цепочек создания стоимости, в которые включены предприятия Воронежской области (например, в авиастроении и электронике), и их высокая зависимость от решений федеральных властей. Наконец, в сферах туризма и образования (где есть существенные возможности для развития со значимыми положительными эффектами для других секторов) пока не сложились необходимые механизмы координации и кооперации между основными участниками.

В контексте сказанного выше для сектора АПК, как наиболее продвинутого в части реализации различных инструментов отраслевой политики и демонстрирующего наиболее заметные успехи, целесообразно ставить новые цели и думать о механизмах их достижения. В качестве таких целей может рассматриваться, во-первых, содействие выходу воронежских предприятий на внешние рынки и, во-вторых, существенное повышение производительности труда в секторе с использованием технологий точного сельского хозяйства.

Как показывают наши интервью, ведущие местные производители мяса, достигшие значимой доли на российском рынке, уже всерьез думают о возможностях экспорта, однако решение этой задачи невозможно без тесной кооперации между производителями (не только из Воронежской области, но также и из других регионов) в соблюдении ветеринарно-санитарных требований и нормативов. Для этого также необходимо тесное взаимодействие с Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзором), однако судя по комментариям наших респондентов для этого ведомство создание условий для экспорта российского мяса в целом не является приоритетом, а его региональные подразделения подчас не обладают необходимым оборудованием для решения этой задачи. В этих условиях важную могли бы сыграть

более активные действия Департамента аграрной политики Воронежской области – как в части налаживания более тесных контактов и взаимодействия с профильными подразделениями Россельхознадзора, так и в части кооперации и координации с департаментами АПК из соседних регионов (включая административную поддержку взаимодействия между предприятиями-производителями из разных регионов).

Предложение о проработке применения технологий «точного сельского хозяйства» (precision agriculture) в Воронежской области связано со следующими обстоятельствами. С одной стороны, анализ опыта ряда стран показывает, что сельское хозяйство во все большей степени становится сферой применения новых технологий (прежде всего генной инженерии и ИТ), которые ведут к существенному росту производительности труда при снижении негативных экологических эффектов. Это, в частности, касается технологий так называемой «безотвальной вспашки», успешно внедренных в Аргентине. В Приложении П.1 Отчета кратко описан опыт Аргентины в этой сфере. Стоит подчеркнуть, что при всех своих институциональных проблемах Аргентина (во многом схожих с проблемами России) является одним из мировых лидеров в этой области. Причем Аргентине удалось не только широко внедрить подобные технологии в сельское хозяйство, но также развить собственное машиностроение, производящее оборудование, которое необходимо для использования таких технологий в сельском хозяйстве. Насколько мы можем судить по имеющимся данным такие технологии пока почти не используются в России. При этом преимуществом Воронежской области в части применения таких технологий могло бы стать одновременное наличие компетенций в АПК и в машиностроении – что могло бы стать основой для развития новой отрасли в промышленности Воронежской области с опорой на новые малые и средние технологические компании. Существенным фактором для развития этой новой отрасли является изменение в системы подготовки кадров. По оценкам специалистов Всемирного банка, в случае заинтересованности со стороны правительства Воронежской области можно было организовать партнерский проект между Воронежским аграрным университетом и профильными ВУЗами и научными центрами в Бразилии, Аргентине и Канаде.

В части развития промышленности, наряду с продолжением политики по созданию промышленных парков и привлечению инвесторов, формированию кластеров и расширению кооперации, целесообразно принять во внимание опыт других регионов РФ и извлечь уроки из просчетов, которые там были совершены на определенных этапах. В частности, в Калуге в начале и середине 2000х годов был сделан акцент на привлечение в регион прежде всего крупных иностранных инвесторов. В части роста промышленного производства эта политика дала свои позитивные результаты уже к концу 2000х годов,

однако тогда же стали видны и проблемы – дефицит квалифицированных рабочих кадров (поскольку привлечение инвесторов строилось в основном в расчете на кадровую базу, унаследованную от советского периода) и практически полное отсутствие местных поставщиков, способных работать в соответствии с требованиями и стандартами глобальных производителей. Последнее обстоятельство объективно замедляло процессы локализации производства, что в свою очередь привело к негативным последствиям для региона – когда на фоне девальвации рубля в конце 2014 года и сокращения платежеспособного спроса иностранные автопроизводители, зависящие от поставок импортных комплектующих, начали сворачивать свое производство в Калуге. С учетом этого опыта уже на текущей стадии наряду с привлечением крупных производителей целесообразно формировать систему мер и стимулы для создания новых местных малых и средних предприятий, способных выступать поставщиками для фирм, пришедших в регион.

Аналогичным образом наши интервью говорят о том, что уже сейчас насущно необходимыми являются меры по координации деятельности предприятий и образовательных учреждений в части подготовки квалифицированных рабочих и инженерных кадров. Как показывает анализ международного опыта (в частности, мер по преодолению «ловушки среднего дохода» в странах со средним уровнем развития), проблема организации подготовки кадров и систематического повышения их квалификации является центральной для поддержания экономического роста в условиях прямой конкуренции с производителями из развитых странах. Успех в этой конкуренции для компаний из стран со средним уровнем доходов (и ограниченными возможностями конкуренции благодаря низким издержкам на рабочую силу) возможен только за счет роста производительности труда. Однако для этого необходимы эффективно работающие партнерства между предприятиями, колледжами и ВУЗами.

Профильными департаментами правительства Воронежской области данная проблема относительно недавно стала осознаваться как значимая. С 2016 года предпринимаются практические шаги по ее решению (включая создание отраслевых (наблюдательных) советов по подготовке кадров в АПК, строительстве и промышленном комплексе, запуск регионального инновационного проекта «Создание сети образовательных организаций, реализующих инновационные программы среднего профессионального образования, для отработки новых технологий и модернизации содержания образования» и т.д.). Однако пока не вполне понятны реальные механизмы согласования спроса на кадры со стороны предприятий реального сектора с возможностями и планами образовательных учреждений по развитию программ обучения.

Наши интервью показывают, что руководители образовательных учреждений ждут появления конкретных запросов от предприятий, однако предприятия (даже крупные) отнюдь не всегда обладают достаточными компетенциями по долгосрочному анализу и прогнозированию своего спроса на рабочую силу. В этих условиях целесообразно наделение одной из действующих в регионе организаций функциями по комплексному анализу потребностей предприятий в привлечении и обучении кадров, а также агрегированию этих запросов в форматах, понятных для учебных заведений. Выполнение таких функций, по нашему мнению, может быть организовано на базе ГБУ ВО «Воронежский региональный ресурсный центр», который имеет долгую историю успешного взаимодействия с предприятиями и ВУЗами области в рамках реализации Президентской программы подготовки управленческих кадров. Опыт других регионов также показывает, что для эффективного сотрудничества между предприятиями и учебными заведениями очень важен выбор адекватных моделей такого взаимодействия и их договорное оформление. В этом контексте может быть полезным более детальное ознакомление с результатами проекта по развитию «дуального образования», реализуемого в ряде регионов РФ при поддержке АСИ. В целом развитие человеческого капитала и его эффективное использование предприятиями реального сектора и организациями бюджетной сферы следует рассматривать как один из ключевых приоритетов в рамках разработки Стратегии социально-экономического развития Воронежской области до 2030 года (по аналогии с тем, как это было сделано в Республике Татарстан при подготовке стратегии «Татарстан-2030»).