

**УДК 330.35**

## **ПРОГРАМНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД К РАЗРАБОТКЕ СТРАТЕГИИ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ**

*Анатова Н.В.*

*Таврический национальный университет имени В.И.Вернадского, Симферополь, Украина  
E-mail: apatova@crimea.edu*

Рассматривается методика разработки целевых программ, реализующих стратегию инновационного развития, принципы и этапы создания, критерии оценки результатов, информационная база и финансовое обеспечение.

**Ключевые слова:** инновационное развитие, стратегия, целевые программы.

**ВВЕДЕНИЕ.** Разработка программ инновационного развития всех уровней, от государственного до регионального, а также программ по реализации конкретных мероприятий, основывается на определенных принципах, успешно реализуемых не один десяток лет. Сложность настоящего периода заключается в том, что государство практически не располагает собственными финансовыми и организационными возможностями реализации разрабатываемых программ, его миссия сводится к созданию сети агентств инновационного развития в регионах, регистрации инновационных проектов и их экспертизе, организации конкурсов для выделения финансов и не всегда успешном последующем финансировании. В условиях финансово-экономического кризиса необходимо особенно экономить бюджетные средства, сосредотачивать финансирование на перспективных направлениях, способных не только вернуть вложенное, но и значительно преумножить сделанные инвестиции.

При разработке целевых программ необходима их увязка не только друг с другом, но и с целями государственного и регионального развития, людским фактором, результатами экономической деятельности и с планируемыми внешними инвестициями. В плановой экономике это все поддавалось регулированию и планированию, сегодня в масштабах государства практически невозможно учесть все показатели существующего бизнеса, особенно при наличии огромного, все разрастающегося теневого сектора. Поэтому на региональном уровне необходимо создавать такие целевые программы, которые бы решали проблемы данной территории, позволяли региону самостоятельно выйти на достаточный уровень устойчивого инновационного развития. В данных программах должна быть учтена собственная, усовершенствованная финансовая база, предусмотрено развитие механизмов создания финансовых ресурсов за счет внутренних резервов, в том числе, проведения мероприятий и создания условий для различного рода туризма, мелкого предпринимательства и, как результат – привлечения крупного инвестора. Многие разрабатываемые программы рассчитаны сразу на большие внешние инвестиции и могут скорее называться фантазиями, чем программами действий.

Методологическим основам формирования программ территориального развития посвящены работы Г.С.Поспелова и В.А.Ирикова, Д.М.Стеченко,

Ю.Шкворец, А.Поважного и А.Коломиец, О.Л.Богашко, Т.Г.Субратовой, Е.И.Муравьева и другие.

Проблема заключается в том, что целевые программы социально-экономического развития не всегда эффективны, многие из них не обладают свойствами полноты, достаточностью проработки деталей, в том числе, ресурсного обеспечения, и, в то же время, не соответствуют стратегическим целям развития территории.

Целью данной работы является определение общих методик разработки целевых программ, позволяющих реализовать стратегию инновационного развития территории.

**РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ.** 7 мая 2008 года постановлением Кабинета Министров Украины № 439 утверждена Государственная целевая программа развития системы информационно-аналитического обеспечения реализации государственной инновационной политики и мониторинга состояния инновационного развития экономики. Цель этой программы состоит в создании правовых, экономических и организационных условий для развития и эффективного функционирования системы информационно-аналитического обеспечения реализации государственной инновационной политики и мониторинга состояния инновационного развития экономики как основы реализации такой государственной политики. Программа предусматривает осуществление ряда мероприятий, реализация которых направлена на повышение уровня конкурентоспособности экономики путем усовершенствования механизмов стимулирования инновационной деятельности на основе мониторинга состояния инновационного развития экономики, прогнозирование соответствующих тенденций. Финансирование Программы должно осуществляться за счет средств, предусмотренных в государственном бюджете для выполнения мероприятий, определенных Программой, а также за счет средств грантов международных организаций и других источников.

14 мая 2008 года постановлением Кабинета Министров Украины № 447 утверждена Государственная целевая программа «Создание в Украине инновационной инфраструктуры» на 2009–2013 годы. Цель программы состоит в создании на протяжении 2009–2013 годов в Украине инновационной инфраструктуры, способной обеспечить эффективное использование отечественного научно-технического потенциала, повышение уровня инновационности и конкурентоспособности национальной экономики. Программа предусматривает осуществление ряда мероприятий, реализация которых направлена на обеспечение функционирования инновационной инфраструктуры поддержки малого инновационного бизнеса; обеспечение развития сети новых элементов инновационной инфраструктуры; повышение инновационной активности промышленных предприятий; ускорение темпов выпуска инновационной продукции; привлечение инвестиций для реализации инновационной продукции. Финансирование Программы должно осуществляться за счет средств государственного и местных бюджетов, а также инвестиций предприятий и организаций, грантов международных организаций.

Особенность управления программой заключается в том, что строится не иерархическая, а фактически матричная (или в современной терминологии – гипертекстовая) структура, поскольку необходимо увязывать множество целей и распределять множество ресурсов. Такая структура придает гибкость всей системе управления, позволяет адаптироваться к меняющимся целям.

Особенностью региональных программ является их многоаспектность, охват хозяйственной, социальной и природной сферы территории, что, в свою очередь, может создать внутренние противоречия в целях программы, поскольку, например, развитие рекреационной сферы и охрана окружающей среды ведет к сокращению промышленного производства. Но последнее противоречит социальным целям, поскольку приводит к росту безработицы. Также региональные программы могут вступить в противоречие с общегосударственной политикой и поведением соседних регионов. Как пишут российские экономисты: «В этих условиях неизбежна вариантная проработка перспектив развития, в то время как целевая программа ориентирована на реализацию конкретных мероприятий, которые должны быть увязаны между собой в систему» [1, с. 184]. И далее, определяя требования к региональным целевым программам: «Целевая программа развития всего социально-экономического комплекса региона должна опираться на научно обоснованную стратегию, определяющую важнейшие точки (сферы) роста экономики и наиболее сложные и острые проблемы, создающие кризисные ситуации в различных сферах деятельности. Задачи целевой региональной программы комплексного характера должны заключаться в том, чтобы в рамках определенного периода создать условия и добиться конкретных результатов, как в вопросах подъема экономики, так и в преодолении негативного влияния кризисных процессов» [1, с. 185].

Г.С.Поспелов и В.А.Ириков рассматривают вопросы формирования программ целевого назначения в условиях плановой экономики, однако основные принципы программно-целевого планирования применимы для любой социально-экономической системы, в том числе, рыночной [2].

Первый принцип можно назвать принципом первичных целей и конечного продукта. Он означает, что первичными целями, или стратегическими задачами должны быть рост благосостояния, а также общественного и личного потребления, здравоохранение, образование, культура, жилищное строительство, коммунального обслуживания и другие, прежде всего, социальные цели, которые и являются конечным результатом реализации программы. Для обеспечения первичных целей служат цели второго рода, к которым относятся цели развития собственно производства, а также цели в области науки и специального образования. Цели первого и второго рода образуют матрицу «цели – средства». Для постановки целей первого рода – стратегических – важен прогноз развития всей мировой системы хозяйствования, науки и техники, взаимоотношений между государствами. Стратегические цели ставятся на срок от 10 лет, и в процессе реализации программ требуют корректировки, которая производится каждые 2 – 3 года. Стратегические цели также учитывают демографический прогноз, в том числе, миграцию трудовых ресурсов.

Второй принцип – это интеграция науки и производства, который в современных условиях базируется на результатах исследования рынка, жизненных циклах продуктов и согласовании действий производителей и потребителей (заказчиков).

Третий принцип – ответственность конкретных органов управления за результаты реализации программ, часто это – специальные целевые организации, центры управления программ.

Рассматривая проблемы совершенствования методологической базы разработки и реализации региональных программ социально-экономического развития, Е.И.Муравьев выделяет следующие шесть этапов их создания. На первом этапе необходимо определить базовый ресурсный потенциал, сложившийся под влиянием природно-климатических и антропогенного факторов. Антропогенный фактор – это проведенные политические, социальные и экономические преобразования, а также загрязнения окружающей среды, включая природные загрязнения и ухудшение состояния здоровья населения. На первом этапе также рассматриваются данные о природных, трудовых, инвестиционных ресурсах и инвестиционный потенциал территории. На втором этапе выделяются приоритетные виды экономической деятельности региона, составляющие его специализацию, рассматривается их место и роль в социально-экономическом развитии, как на региональном, так и на государственном уровне. На третьем этапе анализируется уровень отраслей специализации, их доля в экспортно-импортном обороте, численность занятого трудоспособного населения, влияние на социально-экономическое положение региона и формирование его рыночной инфраструктуры. Четвертый этап предполагает вариативность развития, в зависимости от доли занятых от общего числа трудоспособных в отрасли специализации региона: если меньше 50%, то либо развивать данную отрасль, либо заменить альтернативной. При этом необходимо предусмотреть меры по предотвращению структурного кризиса и роста безработицы. На пятом этапе разрабатывается собственно программа с привлечением государственных, местных и внешних инвестиционных средств. На шестом этапе определяются механизмы и инструменты реализации региональной программы развития [3].

Разработка программы должна начинаться с создания концепции, в которой четко определяются стратегические цели и задачи. Еще в 2001 году Ю.Шкворец писал о необходимости предварительной разработки концепции для государственных и региональных программ, и констатировал тот факт, что только треть региональных программ имеют концепции развития [4, с. 36].

Концепция целевой программы развития региона позволяет на первоначальном этапе учесть основные интересы субъектов программы, а также применить векторные критерии оценки результатов. Дополняя предложенный Д.М.Стеченко список [5, с. 33 -34], можно сказать, что в качестве векторных критериев могут быть использованы: 1) изменение роли региона в территориальном разделении труда за счет использования уникальных природных ресурсов: например, увеличение конкурентоспособности, повышение рейтинга по уровню бедности населения и дотационности бюджета за счет рекреаций; 2) изменение роли региона в

территориальном разделении труда за счет перерабатывающей промышленности, в том числе, сельскохозяйственной продукции; 3) изменение внешнеэкономического потенциала региона, повышение экспортных возможностей, в том числе, за счет высокотехнологических производств судостроения, приборостроения и сельхозпродукции; 4) изменение экологической ситуации в регионе и его зонах; 5) изменение уровня жизни населения и его соотношения с уровнем жизни в других регионах страны; 6) изменение эффективности использования трудовых ресурсов, минерального сырья и хозяйственного потенциала территории; 7) изменение уровня развития малого бизнеса; 8) изменение коммуникационной инфраструктуры, в том числе развитие информатизации и Интернет; 9) внедрение высоких технологий на предприятиях промышленности, малом бизнесе и структурах организационного управления; 10) изменение интеллектуального, социального, природного и хозяйственного потенциала региона.

Для разработки целевых программ и мониторинга их реализации необходима информационная база. Как отмечают многие авторы, официальной статистики часто бывает недостаточно для принятия стратегических и тактических решений. Сбор дополнительных сведений можно осуществлять при помощи опросов населения по предварительно составленным небольшим анкетам. Такая практика имеется, например, во Франции, когда ежедневно задаются по радио или телевидению несколько (как правило, пять) вопросов, два из которых дублируют друг друга в различных формулировках, что делается для проверки правильности или ложности ответов. Проводимые опросы позволяют корректировать финансовую политику на государственном уровне, а также определять региональные приоритеты при разработке программ и стратегий. Создание иерархической структуры сбора необходимой информации, от небольшого населенного пункта до региона, позволит не только правильно оценивать текущую ситуацию по разным факторам, но и осуществлять прогнозы развития отдельных территорий. Своевременная и правдивая информация о состоянии дел в регионе позволит строить сценарии его развития, своевременно реагировать на происходящие изменения, чрезвычайные ситуации, предотвращать социальную напряженность и конфликты. Централизации такой информации способствует развитие Интернет, в том числе, мобильного, а также массовая компьютеризация населения, всех сфер хозяйствования и управления. Как отмечают А.Поважный и А.Коломиец, для обработки такой информации необходимо специальное методическое и программное обеспечение, позволяющее обрабатывать «слабые сигналы» и осуществлять их идентификацию. Обработка поступающей информации позволит оценить, какое влияние, слабое, или сильное, оказывают те или иные факторы на ситуацию в регионе, какова значимость факторов, степень информированности о ситуации, связанной со слабым сигналом, а также каков прогноз [6].

Важным вопросом реализации целевых программ является их финансирование. Одним из путей, принятых международной практикой, является поддержка банками развития экономики региона. М.Долишний и А.Другов пишут о проблемах и перспективах развития данного процесса в Украине, они считают, что: «Стратегическим фактором инновационного развития региона может стать

финансово-инновационная группа, центром которой становится региональный инновационно-инвестиционный банк. Такой банк подчиняется органам местного самоуправления и привлекает иностранные инвестиции, направляя их в НИИ регионального развития, откуда материализованные в инновациях, денежные средства переходят предприятиям» [7, с.7]. Однако, как отмечают данные авторы, в настоящее время не существует Закона «О финансово-инновационных группах», что усложняет или делает невозможным решение вопросов налогообложения финансово-инновационных групп, обеспечение гарантий возврата вложенных средств, ведения санкций за различные нарушения. Положительными аспектами создания инновационно-инвестиционных банков являются: рост объемов кредитных ресурсов, усиление конкуренции на рынке банковских услуг, привнесение в Украину передового опыта банковского обслуживания; отрицательными – учет иностранными банками своих интересов, слабый контроль за их деятельностью со стороны Украины, опасность отмывания денег иностранными банками.

Существуют многочисленные местные резервы финансирования инновационных проектов в различных сферах и разного масштаба. К ним относятся различные фонды, доходы от местных налогов и сборов, доходы от массовых мероприятий. Как правило, доходы от массовых мероприятий существуют в развитых странах, где местные органы власти заинтересованы в проведении различных фестивалей, карнавалов, конкурсов, привлекая туристов и активизируя экономическую деятельность населения.

**ВЫВОДЫ.** Для осуществления инновационного развития национальной экономики эффективно использование целевых программ, которые позволяют мобилизовать местные ресурсы, в том числе, финансовые, организовать мероприятия по привлечению средств, мотивировать население к реализации программ. При разработке целевых программ целесообразно использовать общую методику, что позволит не только упорядочить структуру и содержание их отдельных разделов, но и привести к единообразному виду, что упростит согласование программ разных уровней и контроль выполнения.

Изучение зарубежного опыта инновационного развития, а также методов разработки и реализации целевых программ позволит в дальнейшем разрабатывать эффективные методики их создания и реализации.

#### Список литературы

1. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / Под ред. А.Г. Гранберг.– М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2000. – 435 с.
2. Поспелов Г.С. Программно-целевое планирование и управление / Г.С. Поспелов, В.А. Ириков. – М.: «Сов. Радио», 1976. – 440 с.
3. Муравьев Е.И. Совершенствование методологической базы разработки и реализации региональных программ социально-экономического развития / Е.И. Муравьев // Региональная экономика: теория и практика. – 2005. – № 4 (19). – С. 40-45.
4. Шкворец Ю. Программно-целевое управление реализацией приоритетных направлений социально-экономического и научно-технического развития / Ю. Шкворец // Экономика Украины. – 2001. – № 7. – С. 33-39.
5. Стеченко Д.М. Управління регіональним розвитком: Навч. посіб. / Д.М. Стеченко – К.: Вища школа, 2000. – 223 с.

6. Поважный А. Формирование регионального ситуационного центра: обеспечение необходимыми видами ресурсов / А. Поважный, А. Коломиец // Экономика Украины. – 2003. – № 3. – С. 41-45.
7. Долишний М. Проблемы и перспективы поддержки банками развития экономики регионов / М. Долишний, А. Другов // Экономика Украины. – 2005. – № 9. – С. 4-11.

**Апатова Н.В. Програмно-цільовий підхід до розробки стратегії інноваційного розвитку / Н.В.Апатова // Учені записки Таврійського національного університету імені В.І Вернадського. Серія «Економіка і управління». – 2011. – Т. 24 (63). № 1. - С. 3-9.**

Розглядається методика розробки цільових програм, що реалізують стратегію інноваційного розвитку, принципи і етапи створення, критерії оцінки результатів, інформаційна база і фінансове забезпечення.

**Ключові слова:** інноваційний розвиток, стратегія, цільові програми.

**Apatova N. The creation of innovative development strategy using goals programs methods / N. Apatova // Scientific Notes of Taurida National V.I. Vernadsky University. – Series: Economy and Management. – 2011. - Vol. 24 (63), № 1. – P. 3-9.**

The method of goals programs creation, which can realize the strategy of innovative development, principles and stages of creation, criteria of estimation of results, informative base and financial providing, is examined.

**Keywords:** innovative development, strategy, goals programs.

*Статья поступила в редакцию 20. 12. 2010 г.*