

***55-й ГОДОВЩИНЕ ИЭОПП СО РАН
ПОСВЯЩАЕТСЯ***

***Монография подготовлена в рамках работ
по Программе фундаментальных исследований Президиума РАН
на 2012–2014 гг. «Роль пространства в модернизации России:
природный и социально-экономический потенциал».***

*55-й ГОДОВЩИНЕ ИЭОПП СО РАН
ПОСВЯЩАЕТСЯ*

V. Seliverstov

REGIONAL
STRATEGIC PLANNING:
FROM METHODOLOGY TO PRACTICE

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И ОРГАНИЗАЦИИ
ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА
СИБИРСКОГО ОТДЕЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

В.Е. Селиверстов

РЕГИОНАЛЬНОЕ
СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ:
ОТ МЕТОДОЛОГИИ К ПРАКТИКЕ

Ответственный редактор
академик РАН В.В. Кулешов

Новосибирск
2013

УДК 338.98

ББК 65.9(2Р)30-1

С 291

С 291

Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. — Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. — 436 с.

ISBN 978-5-89665-256-4

Монография посвящена методологическим и прикладным вопросам формирования регионального стратегического планирования в единстве его методических, институциональных и информационных аспектов.

В книге рассмотрены концептуальные и методологические вопросы стратегического управления и планирования регионального развития, его основные документы и этапы, правовое и институциональное поле, механизмы реализации макрорегиональных, региональных и муниципальных стратегий и программ. Исследован методический аппарат регионального стратегического планирования. Специальный раздел посвящен анализу состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа. В монографии изложен опыт автора по разработке Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года, Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года и Программы социально-экономического развития региона до 2015 года, Стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска до 2020 года, Стратегии социально-экономического развития г. Бердска Новосибирской области до 2025 года.

Книга адресована работникам науки, органам власти и управления, а также студентам, аспирантам и преподавателям вузов.

ISBN 978-5-89665-256-4

УДК 338.98

ББК 65.9(2Р)30-1

© Селиверстов В.Е., 2013 г.

© ИЭОПП СО РАН, 2013 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Оглавление	3
Предисловие	7
Региональное стратегическое планирование в России: проблемная ситуация	7
Представление книги: предыстория, замысел	9
Структура и содержание книги	11
Благодарности	13
 Часть I. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ	15
 Глава 1 Стратегическое планирование в контексте эволюции систем управления	15
1.1. Определение ключевых понятий	16
1.2. Школы стратегий – методологическое поле современного стратегического планирования	21
 Глава 2 Региональное стратегическое планирование: генезис, особенности, принципы	43
2.1. Основные понятия и особенности регионального стратегического планирования и управления	45
2.2. Региональная политика как предмет регионального стратегического планирования на федеральном уровне	61
2.3. Принципы регионального стратегического планирования	68

Глава 3

Документы, этапы и институциональная основа регионального стратегического планирования и управления	80
3.1. Базовые документы стратегического планирования и управления	81
3.2. Этапы формирования программных документов регионального стратегического планирования	92
3.3. Правовое и институциональное поле регионального стратегического планирования и управления	109

Глава 4

Методический аппарат стратегического планирования регионального и межрегионального развития	122
4.1. Неформализованные методы и процедуры регионального стратегического планирования	123
4.2. Формализованные методы, процедуры и модели регионального стратегического планирования	131
4.3. Региональный мониторинг как информационно- управленческая основа региональной политики и стратегического планирования	145

Глава 5

Анализ состояния стратегического планирования в регионах России (на примере Сибирского федерального округа)	163
5.1. Трансформация систем управления в субъектах Федерации на базе стратегического планирования	166
5.2. Некоторые итоги сравнительного анализа стратегических документов социально-экономического развития по регионам Сибирского федерального округа	172
5.3. Основные проблемы российской практики регионального стратегического планирования	183

Часть II. СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МАКРОРЕГИОНОВ РОССИИ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ СИБИРИ)	191
---	------------

Глава 6

Конкурентные преимущества и проблемы перспективного развития Сибири	191
6.1. Сибирь в системе национальной экономики и безопасности России: от прошлого к будущему	192
6.2. Основные конкурентные преимущества и факторы роста Сибири	203
6.3. Основные проблемы, угрозы и барьеры для развития Сибири	207
6.4. Сценарии инновационного развития Сибири	214

Глава 7

Опыт научных исследований и разработки программных документов стратегического развития Сибири	222
7.1. Научная основа разработки проектов развития Сибири	223
7.2. Федеральная целевая программа «Сибирь» – первый опыт разработки стратегических документов развития Сибири на постсоветском пространстве	231
7.3. Концептуальные подходы к разработке Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года ..	238

Глава 8

Механизмы и институциональные условия реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири	257
8.1. Комплекс механизмов реализации Стратегии развития Сибири (на примере основных групп инвестиционных проектов)	261
8.2. Государственно-частное партнерство при реализации Стратегии развития Сибири	270
8.3. Финансовые и рыночные механизмы и институты реализации Стратегии	276
8.4. Управление и контроль реализации Стратегии развития Сибири	281
8.5. Федеральная целевая программа – конкретизация мер по реализации стратегии развития региона	286

Часть III. ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СУБФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ (НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ И ЕЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ)	294
--	------------

Глава 9

Разработка Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года	294
9.1. Новосибирская область как объект стратегического планирования	296
9.2. Методические особенности разработки Стратегии	303
9.3. Сценарии долгосрочного развития Новосибирской области и основные направления социальной, промышленной и пространственной политики	314
9.4. Институциональные условия и механизмы реализации Стратегии Новосибирской области	326

Глава 10

Разработка Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года	336
10.1. Основные принципы, особенности и этапы разработки Программы	337
10.2. Проблемы и цели развития Новосибирской области в среднесрочной перспективе	347
10.3. Сценарии среднесрочного развития Новосибирской области и мировой кризис	351
10.4. Механизмы управления реализацией Программы и ее эффективность	354
10.5. Концепции решения комплексных задач социально- экономического развития Новосибирской области	363

Глава 11

Разработка стратегий развития городов и административных районов Новосибирской области	375
11.1. Разработка Стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска до 2020 г.	377
11.2. Разработка Стратегии социально-экономического развития г. Бердска на период до 2025 г.	387
11.3. Реализация Программы развития Маслянинского района Новосибирской области в 2008–2012 гг.	406

Литература	412
Список сокращений	434

ПРЕДИСЛОВИЕ

Региональное стратегическое планирование в России: проблемная ситуация

Успешная трансформация российской социально-экономической системы и ее перевод в новое состояние, отвечающее вызовам XXI века, невозможны без формирования и реализации стратегического управления, важнейшая функция которого – стратегическое планирование на всех уровнях: федеральном, межрегиональном, региональном и местном.

Курс на модернизацию предполагает рационализацию пространственной организации российской экономики и российского общества и эффективную трансформацию их систем управления. Это должно сочетаться с совершенствованием федеративных отношений, с повышением роли институтов гражданского общества и усилением их контроля за стратегическими решениями.

В настоящее время система стратегического планирования в России (в том числе регионального стратегического планирования) начинает формироваться на новой основе:

- подготовлен проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании»;

- Указом Президента Российской Федерации № 536 от 12 мая 2009 г. утверждены Основы стратегического планирования в Российской Федерации;
- существенно интенсифицировались разработки стратегических документов в субъектах Федерации и крупных городах, расширились информационные возможности таких работ;
- существенно увеличилось количество научных публикаций и диссертационных исследований по проблематике регионального стратегического планирования;
- в Санкт-Петербурге ежегодно проводится общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России» (проведено 11 таких форумов), на котором представляется широкий спектр достижений в этой области.

Все это является отражением как актуальности данной проблематики, так и накопления опыта теоретических исследований и конкретных прикладных работ в области регионального и муниципального стратегирования¹. Кроме того, в России имеются резервы и в развитии научных и методологических основ регионального стратегического планирования, и в его законодательном и организационном сопровождении.

В то же время реальная практика регионального стратегирования в российских регионах и городах пока далека от совершенства:

- используются устаревшие методические схемы и приемы;
- при формировании региональных стратегий, долгосрочных планов и программ не учитываются ключевые различия между стратегическим и традиционным долгосрочным планированием;
- региональное стратегическое планирование строится по шаблону стратегического планирования деятельности фирм и корпораций, и при этом не принимаются во внимание специфические особенности региональных систем как объектов стратегирования;
- стратегическое планирование не подкрепляется реальным и эффективным стратегическим управлением;

¹ Под «стратегированием» здесь и далее автором понимается единый процесс разработки и реализации основных программных документов стратегического планирования.

- практически отсутствует мониторинг эффективности реализации стратегий, программ и их проектов и мероприятий;
- слабо используются современные возможности информационных технологий (в частности интернет-технологий).

Самым большим недостатком внедряемых в федеральных округах, регионах и городах систем стратегического планирования являются их формализм и чрезмерная «технологичность» в ущерб социальной направленности, отсутствие эффективных институциональных условий и механизмов реализации, слабое вовлечение бизнес-структур и институтов гражданского общества в процессы регионального стратегирования.

В целом развитие стратегического планирования в России пока осуществляется в формате единичных и слабо связанных между собой акций вне контекста общих системных преобразований общества, экономики и управления.

Представление книги: предыстория, замысел

Несмотря на существенно возросшее в первое десятилетие XXI века количество практических разработок и публикаций по региональному и муниципальному стратегическому планированию, как в России, так и за рубежом, эмпирические и прикладные исследования в этой области резко доминировали над теоретическими и методологическими. Сегодня в мировой науке еще нет научной школы по региональному стратегическому планированию и управлению, равной по своей значимости созданным И. Ансоффом и М. Портером научным школам стратегирования на уровне фирм и корпораций.

Безусловно, в сфере научных основ регионального стратегического планирования в России накоплен определенный задел. Однако имеющиеся работы и публикации часто лишены системности; преобладают работы описательного характера по опыту разработки того или иного стратегического документа; существует широкий разброс в понятийном аппарате; не решены многие концептуальные вопросы, определяемые сущностью социальных и экономических трансформаций нового тысячелетия. Все это говорит о необходимости новых комплексных и системных исследований в данной области, и настоящая монография, хотя бы отчасти, восполняет имеющийся пробел.

Основу книги составляют исследования автора и других сотрудников Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (г. Новосибирск) по разработке стратегических документов развития экономики Сибири и ее отдельных регионов и городов.

Конечно, разработка и практическая реализация стратегических планов и программ актуальна для всех без исключения регионов России, в разной степени «продвинутых» в этом направлении. Однако опыт развития стратегического планирования в Сибири представляет особый интерес, поскольку именно на этой территории реализовывались и будут реализовываться в будущем наиболее масштабные экономические программы и проекты. Сибирь может считаться модельной территорией с точки зрения совершенствования регионального стратегического планирования, набора сопряженных с ним методических и практических проблем и достигнутых результатов.

В 2010 г. автором была опубликована монография «Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы» (Новосибирск, изд-во ИЭОПП СО РАН, 496 стр.). Книга была посвящена практическому опыту сибирского регионального стратегирования, но в ней были намеренно «вынесены за скобки» его теоретические и методические аспекты. В отзывах читателей на эту монографию указывалось, что было бы целесообразно подготовить к публикации новую книгу, в которой были бы органически соединены как концептуальные, методологические и методические основы регионального стратегического планирования и управления, так и освещена практика разработки конкретных стратегических документов. Это усилило бы как учебно-дидактическую, так и научно-практическую значимость такого издания.

Необходимость совершенствования методологических основ регионального стратегического планирования, выработки рекомендаций по усилению его системности, социальной направленности, информационной обеспеченности, по укреплению институционального, правового и организационного сопровождения, а также апробация выработанных принципов, методических приемов и схем организации на примере одного из крупнейших регионов России – предопределили актуальность представленной на суд читателя книги.

При написании данной книги мы исходили из следующих позиций:

1. Стратегическое планирование межрегионального и регионального развития должно опираться на серьезную методологическую и методическую основу и на хорошее знание специфики исследуемых территорий, сегментов экономики, социальной сферы, экологии. Иными словами, желательно, чтобы стратегическому планированию предшествовал опыт научных исследований тенденций и факторов развития тех или иных регионов, причем эти исследования должны осуществляться с народнохозяйственных позиций (т.е. с учетом целей и приоритетов развития всей страны, а также смежных территорий).

2. Стратегическое планирование должно использовать современный арсенал экономико-математического моделирования и прогнозирования, обоснования и расчетов сценариев перспективного развития.

3. Стратегическое планирование должно опираться на теорию и практику институционализма [Норт, 1997], что дает возможность обоснования системы мер по формированию необходимых институциональных условий и механизмов реализации программных документов перспективного развития.

4. Стратегическое планирование должно базироваться на надежной информационной основе, построенной на современных принципах функционирования информационных систем, региональной диагностики и систем управления. Это концентрируется в системах межрегионального и регионального мониторинга, которые, как мы считаем, должны входить важнейшей составной частью в систему стратегического планирования и регионального управления.

Структура и содержание книги

Наше понимание процессов стратегического планирования и стратегирования в конечном итоге повлияло на структуру предлагаемой читателю книги. Книга состоит из трех крупных частей, разделенных на главы (каждую главу открывает введение). Автор, стремясь избежать перегрузки глав материалом, сделать изложение более доступным, ввел в главы наряду с параграфами разделы параграфов.

В части I рассмотрены методологические и методические основы регионального стратегического планирования. Ключевое значение здесь имеют первые две главы, посвященные концептуальным и методологическим вопросам стратегического планирования регионального развития, где оно рассмотрено в контексте эволюции систем управления. Выявлены особенности регионального стратегического планирования и управления, и сформулирован его понятийный аппарат и основные принципы. Рассмотрены вопросы реализации региональной политики в России, как предмета регионального стратегического планирования на федеральном уровне. С учетом этих положений далее сформулированы требования к основным документам и этапам регионального стратегического планирования и управления, рассмотрено его правовое и институциональное поле и методический аппарат. Особое внимание автор уделил методологическим и методическим вопросам формирования систем регионального мониторинга как информационно-аналитической основы региональной политики и стратегического планирования. Завершает первую часть книги глава, содержащая анализ состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа.

Следующие две части посвящены изложению опыта автора и его коллег по построению различных документов стратегического планирования на уровне макрорегиона (на примере разработки Стратегии социально-экономического развития Сибири и других общесибирских программных документов – часть II), субъекта Федерации (на примере разработки долгосрочной стратегии и среднесрочной программы Новосибирской области) и отдельных городов (на примере разработки стратегических документов по г. Новосибирску и г. Бердску) – часть III книги¹.

Таким образом, в структуре данной книги значительную часть составляют дополненные и переработанные разделы нашей прошлой монографии «Стратегические разработки и

¹ Не все сибирские стратегические разработки, выполненные автором лично или под его руководством, нашли отражение в данной монографии. Так, здесь не представлены результаты интересных исследований по разработке Стратегии социально-экономического развития Красноярского края на период до 2020 года¹, экономического блока Схемы территориального планирования Новосибирской агломерации (разработка 2012–2013 гг.) и другие исследования.

стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы», и они являются ее «прикладным ядром» (части II и III). Концептуальные и теоретико-методические вопросы регионально-го стратегического планирования отражены в части I данной книги, этот новый раздел значительно превышает и по объему, и по количеству глав разделы, опубликованные ранее.

Благодарности

Свои работы по проблемам стратегического планирования и развития Сибири и ее регионов автор проводил в тесной кооперации со своими друзьями и коллегами по научной работе, с которыми связаны долгие годы исследований и творческих взаимодействий и которым выражает искреннюю признательность: академикам В.В. Кулешову и П.А. Минакиру, членам-корреспондентам РАН В.И. Суслову и В.А. Крюкову, докторам экономических наук Б.С. Жихаревичу, В.Н. Лексину, В.Д. Маршаку, А.Н. Пилясову, С.А. Суспицыну, А.Н. Швецову. Я пользуюсь случаем, чтобы с благодарностью вспомнить и моего учителя академика А.Г. Гранберга, а также моего коллегу доктора экономических наук А.Г. Коржубаева, безвременно ушедших из жизни.

Особые слова благодарности заслуживают коллеги по ИЭОПП СО РАН, которые, работая под руководством автора над рядом документов по стратегическому планированию, сумели сплотиться в сильную научную команду: доктора экономических наук В.И. Клисторин, Е.А. Коломак, Н.В. Кравченко, А.С. Новоселов, С.В. Соболева, Г.А. Унтура, доктор социологических наук З.И. Калугина, кандидаты экономических наук Т.Ю. Богомоллова, Г.Д. Ковалева, А.С. Маршалова, Л.В. Мельникова, В.Н. Чурашев, М.А. Ягольницер, старший научный сотрудник Ю.С. Ершов и другие.

Признательность и уважение автора – полномочному представителю Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе В.А. Толоконскому и его заместителю В.И. Псареву (ныне – первому заместителю Председателя Исполнительного комитета Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение»), губернатору Новосибирской облас-

ти В.А. Юрченко и заместителю Председателя Правительства Новосибирской области В.А. Никонову, мэру г. Новосибирска В.Ф. Городецкому, председателю Сибирского отделения РАН академику А.Л. Асееву, Председателю СО РАН с 1997 по 2008 год академику Н.Л. Добрецову, председателю Кемеровского научного центра СО РАН академику А.Э. Конторовичу – за их усилия по формированию системы стратегического планирования в Сибири и за ценные мысли и предложения по этим вопросам, почерпнутые нами как в личных контактах, так и на различных конференциях и совещаниях с их участием.

В.Е. Селиверстов

Часть I

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

ГЛАВА 1

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В КОНТЕКСТЕ ЭВОЛЮЦИИ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ

Введение

Развитие российской экономики и общества в условиях усиления процессов глобализации и информатизации требует коренного совершенствования систем управления на всех уровнях: народнохозяйственном, межрегиональном, региональном, местном. Эффективная трансформация современных социально-экономических систем и их перевод в новое состояние, отвечающее вызовам XXI века, должно обеспечиваться формированием и реализацией стратегического управления и его важнейшей функции – стратегического планирования.

Классическое определение функций управления дано почти столетие назад французским ученым Анри Фаойлем, согласно которому в состав функций управления входят планирование, организация, мотивация и контроль. Другие исследователи включают в число функций управления также анализ, прогнозирование, координацию, регулирование, мониторинг. Однако всеми авторами функция планирования справедливо признается важнейшей функцией управления, «первой среди равных».

Мы будем рассматривать стратегическое планирование, во-первых, в единстве со стратегическим управлением: стратегическое управление не может называться таковым, если оно будет опираться на традиционные виды планирования, равно как построенное по самым современным канонам стратегическое планирование, погруженное в традиционную систему управления, не принесет желаемых результатов. Во-вторых, если рассматривать стратегическое планирование и управление регионального развития применительно к разным уровням территориальной иерархии, то мы неизбежно должны использовать категории системного подхода и говорить о *системе* регионального стратегического планирования и управления и о соподчинении и взаимосвязи различных уровней планирования.

1.1. Определение ключевых понятий

Стратегическое управление – новая ветвь управления в социальных системах и науках

История управления в социальных системах насчитывает несколько тысячелетий. Но лишь в последние пятьдесят лет оформилась его новая ветвь – стратегическое управление как естественная реакция государства, бизнеса и общества на новые технологические уклады в экономике, сопровождающиеся усложнением производственно-технологических связей, увеличивающейся скоростью распространения технического прогресса и возникновения новых технологий, товаров и услуг. Повышение конкурентоспособности корпораций, фирм и компаний в этих условиях возможно не столько за счет правильных и оперативных тактических решений, сколько на основе выбора стратегических альтернатив перспективного развития, когда учитываются внешние условия, вызовы и угрозы, и эти знания используются в текущей управленческой деятельности.

Мировой опыт теории и практики стратегического управления и планирования нашел отражение в многочисленных зарубежных публикациях. Среди основных идеологов и методологов стратегического управления и планирования отметим И. Ансоффа

[Ансофф, 1989, 2009], Г. Минцберга [Минцберг и др., 2000, 2001], М. Портера [Портер, 2006], П. Дрюкера, Д. Миллера, А. Чандлера, Ф. Селзника, Й. Шумпетера [Шумпетер, 2007], Р. Саймонса [Simons, 2010]. Важные результаты в этой области достигли также Р. Акофф [Акофф, 2002], У. Кинг и Д. Клиланд [Кинг, Клиланд, 1982], Г. Хэмел и К. Прахалад [Хэмел и др., 2005], Дж. Куинн и др. Характерно, что в этой отрасли знания пересеклись интересы экономистов, социологов, историков, философов, психологов, политологов, антропологов, биологов. Их разные подходы, разные «углы зрения» позволили в итоге сформировать достаточно целостное представление этой сферы научного познания, которая нашла самый непосредственный выход в реальной экономической практике, в управлении деятельностью фирм и корпораций, городов и регионов.

В СССР в экономической науке и практике сами термины «стратегическое планирование», «стратегическое управление» использовались крайне редко, хотя при реализации ядерной и космической программ, программ формирования важнейших народнохозяйственных комплексов (например Западно-Сибирского нефтегазового) отдельные их элементы нашли достаточно эффективное применение.

Анализ опубликованных работ по стратегическому планированию и управлению показал, во-первых, лавинообразное количество научных исследований в этой области, начиная с 60-х годов прошлого века, и формирование на этой основе более десятка научных и прикладных школ, во-вторых – их безусловную концентрацию лишь на СПУ фирм и организаций. Проблемы стратегического управления и планирования развития национальной и региональной экономики долгое время незаслуженно оставались в тени, появлялись лишь эпизодические работы по стратегическим планам городов¹. Прикладные разработки в этой

¹ Например, в обширной библиографии по СПУ, приведенной в книге Г. Минцберга, Б. Альстрэнда и Дж. Лэмпела «Стратегическое сафари: экскурсия по дебрям стратегий менеджмента», изданной в 1998 г., в списке анализируемых работ, представляющих различные школы стратегирования (почти 400 наименований), лишь одна из них была непосредственно связана со стратегическим планированием развития городов [Минцберг и др., 2000, с. 312–325]. (В России эта книга опубликована под названием «Школы стратегий».)

области фактически целиком основывались на механическом перенесении теоретических конструкций, принципов и инструментов, которые предлагались для управления отдельными фирмами, компаниями и некоммерческими организациями.

Несмотря на существенно возросшее в первое десятилетие XXI века количество практических разработок и публикаций по региональному и муниципальному стратегическому планированию как в России, так и за рубежом (в подавляющей своей части они касались именно вопросов стратегического планирования в регионах и городах, а не стратегического управления региональным и муниципальным развитием), эмпирические и прикладные исследования в этой области резко доминировали над теоретическими и методологическими. В мировой науке еще не создана научная школа по региональному стратегическому планированию и управлению, равная по своей значимости научным школам по стратегированию на уровне фирм, созданным, например, И. Ансоффом и М. Портером.

Определение понятий

«стратегия», «планирование», «управление»

Прежде чем приступить к анализу имеющихся научных школ стратегирования, целесообразно определиться с некоторыми понятиями. Ключевыми из них являются понятия: «стратегия», «планирование» и «управление», а также их комбинации.

В «Большой экономической энциклопедии» дано следующее определение понятия «управление»: «Управление – целенаправленные, целесообразные действия, обращенные на согласование мнений людей и совместимость их деятельности» [Большая экономическая энциклопедия..., 2007, с. 690]. Здесь акцент делается на процессе совместной деятельности людей, а не на процессе поддержания функционирования или перевода системы из одного состояния в другое.

Что касается «планирования», то, не останавливаясь на самом общем его смысле как на «процессе разработки плана», воспользуемся его определением, данным в «Современном экономическом словаре»: «Планирование – одна из составных частей управления, заключающаяся в разработке и практическом осуществлении планов, определяющих будущее состояние экономической

системы, путей, способов и средств его достижения» [Современный экономический словарь..., 1997, с. 243].

Если в отношении понятий «планирование» и «управление» имеются достаточно устоявшиеся точки зрения и позиции, то понятие «стратегия» допускает самые различные толкования, при этом характерен сам их генезис на протяжении последних десятилетий.

Отечественные толкования «стратегии» в советский период сводились в основном к ее военной и политической ипостаси. В экономической литературе наблюдался характерный переход от достаточно прямолинейных восприятий стратегии как общего плана ведения работ и долговременных наиболее важных планов и намерений к более четкой ее характеристике, учитывающей категории использования средств и ресурсов, целеполагания и условий внешней среды.

Вспользуемся, например, отечественными определениями «стратегии» из словарей и энциклопедий, изданных в разные годы.

♦ В «Словаре иностранных слов», переизданном в 1985 г., указывается, что «...СТРАТЕГИЯ [гр. *stratēgia* < *stratos* войско + *agō* веду] – 1) составная часть военного искусства, представляющая ее высшую область; охватывает вопросы теории и практики подготовки вооруженных сил к войне и ее ведения; тесно связана с политикой государства и находится в непосредственной от нее зависимости; 2) искусство руководства общественной, политической борьбой; общий план ведения этой борьбы, исходящий из расстановки и соотношения основных классовых, политических сил на данном этапе исторического развития» [Словарь..., 1985, с. 475–476].

♦ В знаменитом «Толковом словаре русского языка» С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой (издание 1993 г.) стратегия определяется как «1. Наука о ведении войны, искусство ведения войны... 2. Общий план ведения войны, боевых операций... 3. Искусство руководства общественной, политической борьбой, а также вообще искусство планирования руководства, основанного на правильных и далеко идущих прогнозах» [Ожегов, Шведова, 1993, с. 799].

♦ В «Большом экономическом словаре» под редакцией А.Н. Азрилияна стратегия определяется как «...искусство руководства; общий план ведения этой работы, исходя из сложившейся действительности на данном этапе развития» [Большой экономический словарь..., 1994, с. 396].

- ♦ «Современный экономический словарь», изданный в 1997 г. (авторы: Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева), указывает, что «...СТРАТЕГИЯ экономическая – долговременные, наиболее принципиальные, важные установки, планы, намерения правительства, администрации регионов, руководства предприятий в отношении производства, доходов и расходов, бюджета, налогов, капиталовложений, цен, социальной защиты» [Современный экономический словарь..., 1997, с. 324].
- ♦ В «Новой экономической энциклопедии» Е.Е. Румянцевой стратегия трактуется как «...способ использования средств и ресурсов, направленный на достижение определенной цели и учитывающий условия внешней среды. Является одним из ключевых понятий в исследовании операций и учитывает такие факторы, как неопределенность, случайность и риск. ...Применительно к социальному управлению под стратегией понимается установление целей и задач, механизма и условий их реализации на базе сочетания интересов макро- и микроэкономики. Важнейшими характеристиками стратегии являются альтернативный подход и возможность корректировки» [Румянцева, 2008, с. 603].

Множество определений стратегии имеется в зарубежной литературе, они характеризуют направленность той или иной научной школы стратегирования (к ним мы еще обратимся позже), и это совершенно естественно: все зависит от того, под каким «углом зрения», с каких позиций мы подходим к этому ключевому понятию. Так, Г. Минцберг приводит пять различных толкований слова «стратегия» (знаменитый постулат стратегии как единства «пяти П»): стратегия как план, как ловкий прием, как паттерн¹, как позиция и как перспектива [Минцберг и др., 2001, с. 33]. Не придавая слишком большой значимости трактовке стратегии как изолированного «приема», используемого в военной, политической или конкурентной борьбе для достижения победы над потенциальным противником, отметим, что с позиций регионального стратегического планирования и управления, все остальные толкования имеют определяющее значение.

Нет необходимости обосновывать очевидные «родовые» характеристики стратегии как «плана» и «перспективы», на заре СПУ именно они рассматривались в качестве основных, если не

¹ Паттерн – образец решения задачи, который может быть использован в различных ситуациях. Это понятие также часто трактуется как принцип поведения, устойчивая схема действий, поведенческий стереотип.

единственных. Однако, как отмечает Г. Минцберг, понимания стратегии только как плана явно недостаточно; необходимо такое определение, которое включало бы в себя и результативное поведение. Таким образом, переходя уже от категории планирования к категории управления, он выходит на определение стратегии как «паттерна» определенной линии действий. Согласно такому пониманию, стратегия (и заранее продуманная, и выстраивающаяся по ходу развития событий) есть по своей сути некая последовательность в поведении. Иными словами, в таком понимании стратегия – это принцип поведения или следование некой модели поведения. При определении стратегии как «позиции» в первую очередь имеется в виду соотношение объекта (фирмы, организации) с внешней средой; из этого следует, что категория «позиционирования» во внешнем окружении также является ключевой в концепциях стратегического планирования и управления.

1.2. Школы стратегий – методологическое поле современного стратегического планирования

Краткие характеристики основных научных школ стратегирования

Не беря на себя смелость претендовать на формирование научной школы стратегирования, постараемся пойти иным путем: проанализировав характерные черты, достоинства и недостатки существующих научных школ корпоративного стратегического планирования и управления, попытаемся вычлнить те полезные элементы каждой из них, которые в совокупности могут составить некий научный базис регионального и муниципального стратегического планирования и управления с учетом характерных особенностей региональных систем, отличающих их от функционирования отдельных фирм, компаний и организаций.

Для краткой оценки основных позиций в отношении конструирования и использования стратегий, которые нашли отражение в различных научных школах, воспользуемся как изучением первоисточников, так и основными классификационными при-

знаками этих школ, которые представлены в блестящей книге Г. Минцберга, Б. Альстрэнда и Дж. Лэмпела «Школы стратегий» (оригинальное название «Стратегическое сафари: экскурсия по дебрям стратегий менеджмента»). Авторами критически рассмотрены следующие научные школы [Минцберг и др., 2000]:

1) школа дизайна: формирование стратегии как процесс осмысления;

2) школа планирования: формирование стратегии как формальный процесс;

3) школа позиционирования: формирование стратегии как аналитический процесс;

4) школа предпринимательства: формирование стратегии как процесс предвидения;

5) когнитивная школа: формирование стратегии как ментальный процесс;

6) школа обучения: формирование стратегии как развивающийся процесс;

7) школа власти: формирование стратегии как процесс ведения переговоров;

8) школа культуры: формирование стратегии как коллективный процесс;

9) школа внешней среды: формирование стратегии как реактивный процесс;

10) школа конфигурации: формирование стратегии как процесс трансформации.

При этом первые три школы, по мнению авторов книги, имеют предписывающий (прескриптивный) характер, т.е. считается, что их адепты концентрируются на том, как нужно разрабатывать стратегии (и, соответственно, их меньше интересует то, как они в действительности формируются и, главное, реализуются). Следующие шесть описывающих (дескриптивных) школ, напротив, основное внимание уделяют реальным процессам разработки стратегий. Школы в этих двух группах ранжированы по порядку их возникновения, начиная с середины 50-х годов прошлого века. Последняя школа конфигурации, идеологом которой является основной автор этой книги – профессор Г. Минцберг, – как бы

объединяет все лучшее, что имеется во всех остальных школах стратегирования, она синтезирует как процесс построения стратегии, так и ее содержание, как организационную структуру, так и окружение.

Сравнение достоинств и недостатков указанных школ можно провести, сопоставив их важнейшие характеристики по следующим позициям:

- ключевые характеристики стратегии;
- основные акторы¹;
- характер изменений, отражаемых в стратегиях;
- позиция руководства фирмы к процессу стратегирования;
- характеристика влияния внешней среды.

Более подробно рассмотрим первые три школы (дизайна, планирования и позиционирования), поскольку именно они формируют «скелет» современного стратегического планирования.

◀ *Школа дизайна*

Ее авторство принадлежит Ф. Селзнику, У. Ньюману и К. Эндрюсу. Она рассматривает модель построения стратегии как попытку достижения совпадения или соответствия внутренних и внешних возможностей компании. В ней основной акцент делается на оценке внешних и внутренних ситуаций, в которые погружена конкретная фирма или организация. При этом к первым относятся существующие во внешнем окружении угрозы и возможности, ко вторым – сильные и слабые стороны данной организации. Нетрудно заметить, что именно такая постановка вопроса послужила основой знаменитого SWOT-анализа, составляющего неотъемлемую часть большинства разработанных стратегий. Весьма характерно, что в период написания книги в модель дизайн-школы в качестве важного ее сегмента вводилось понятие «социальной ответственности» бизнеса – весьма актуального принципа современного этапа взаимодействия власти, бизнеса и общества.

¹ Актор – непосредственный участник экономической деятельности, субъект хозяйствования; участник преобразований, движимый собственными мотивами и обладающий для этого соответствующим опытом.

Систему оценки стратегий, по мнению авторов школы, составляют последовательность, согласованность, преимущество (конкурентное) и осуществимость. Основной движущей силой, мотором разработки стратегий школа дизайна признает единственного стратега, которым выступает располагающийся на вершине организационной пирамиды руководитель данной фирмы или организации. При этом стратегия строится как жесткая последовательность определенных шагов и этапов с весьма детерминистской оценкой будущих событий. Школа дизайна практически не затрагивает содержания стратегии, и основное внимание ее сторонников концентрируется на процессе ее разработки.

Несмотря на достаточно критичное отношение к дизайн-школе со стороны авторов книги «Школы стратегий»¹, они отмечают, что ее основное достоинство состоит в том, что именно она разработала особый язык, на котором обсуждаются проблемы формирования стратегий, и ввела центральное понятие стратегического менеджмента, а именно – положение о том, что стратегия отображает фундаментальное соответствие между внешними возможностями и внутренним потенциалом фирмы или организации.

◀ *Школа планирования*

Создатель и идеолог школы – профессор И. Ансофф. Школа базируется на представлении, согласно которому разработка стратегии осуществляется в ходе структурированного и формализованного процесса. При этом основная модель стратегического планирования реализуется как четкая последовательность следующих стадий: постановки задач; внешний аудит (анализ и прогноз внешней среды); внутренний аудит (оценка сильных и сла-

¹ В частности, уничижительной критике подвергается процесс разработки стратегии, когда оценка слабых и сильных сторон, возможностей и угроз конкретной организации осуществляется на базе SWOT-анализа приглашенной группой бизнес-консультантов. «Ее представители убеждены, что «зашедший» в организацию консультант (совсем как студент в аудиторию) легко осуществит анализ ССВУ (русскоязычный вариант аббревиатуры SWOT – прим. автора)... И в таком случае... формулирование стратегии занимает не более четырех-пяти рабочих дней, анализ и модернизация стратегии – двух или трех дней» [Минцберг и др., 2000, с. 37]. Вообще, нелюбовь авторов к «плановикам» и «бизнес-консультантам» из консалтинговых фирм, подражающих разрабатывать стратегии, весьма заметна. Интересно было бы увидеть их реакцию на современный российский рынок консалтинговых услуг в сфере стратегирования.

бых сторон организации); оценки стратегии (например на базе оценки рисков); стадия операционализации стратегии; программирование процесса в целом. Главным элементом аудита внешней среды фирмы является прогнозирование ее будущего состояния. При построении моделей будущего школа планирования рекомендует использовать различного рода сценарии, описывающие возможный ход развития фирмы при тех или иных сочетаниях внешних и внутренних условий. Таким образом, важнейшими компонентами стратегического планирования являются сценарное планирование и стратегический контроль (который в том числе предусматривает возможность пересмотра и корректировки разработанных стратегий).

Так же как и в школе дизайна, в школе планирования считается, что высшее руководство компании должно быть главным «архитектором» стратегии, однако ее критики полагают, что на практике на долю такого «архитектора» выпадает, скорее всего, лишь одобрение, но никак не «выстраивание» стратегий. Хотя ответственность за принципиальную сторону всего стратегического процесса возлагается на высшее руководство компании, ответственность за практическую сторону ложится на плечи кадровых плановиков.

Критики школы стратегического планирования концентрируют внимание на трех основных ее ошибках:

1) предопределение (предполагается, что организация в процессе стратегического планирования должна либо предвидеть изменения окружающей среды, либо контролировать ее, либо просто предполагать ее стабильность);

2) разделение (в данной школе якобы происходит отделение мыслей от действий, стратегий – от «тактики», формулирования – от осуществления¹, мыслителей – от исполнителей, стратегов – от объекта стратегий);

3) чрезмерная формализация всех стадий процессов разработки стратегий.

¹ Упрек в том, что в школе планирования разделены процессы разработки (формулирования) стратегии от ее осуществления, фактически принижает ее роль в системе управления корпорацией, фирмой или организацией. Ниже мы покажем, что такая точка зрения не является вполне корректной.

Г. Минцберг с коллегами пишет: «Фиаско стратегического планирования – это провал формализации, систем, которые справляются с подобного рода заданиями гораздо лучше, чем люди из плоти и крови. Это и фиаско попыток предсказать возможные отклонения в процессе последовательного развития событий, подвергнуть институционализации творческий процесс и заменить обработанными данными непосредственное восприятие, втиснуть динамичные факторы в жесткие временные рамки. Формальные системы могут, конечно, обрабатывать большее количество информации – по крайней мере, специальным образом подготовленной, обобщать ее и накапливать. Но они никогда не смогут сжиться с ней, понять ее и синтезировать» [Минцберг и др., 2000, с. 65].

◀ Школа позиционирования

Формирование данной школы неизменно ассоциируют с профессором М. Портером – одним из ведущих специалистов в мире в области изучения природы конкуренции¹. Как часто отмечается в литературе, переломным для судьбы школы позиционирования стал выход знаменитой книги М. Портера «Конкурентная стратегия» [Porter, 1980], которая в существенной степени определила новые черты стратегического менеджмента.

♦ В этой связи сделаем замечание, что понятие «управление» шире понятия «менеджмент». Менеджмент – это особый вид управленческой деятельности на уровне фирм и организаций, но не стран или регионов. Между тем в литературе часто эти понятия отождествляются (хотя в некоторых случаях такие подмены понятий вполне оправданны, так как ряд авторов действительно трактуют «менеджмент» именно в расширительных терминах «управления»). Это связано, в том числе, с языковыми особенностями этих толкований в англоязычной литературе («management» как синоним «управления» для фирм и организаций; «governance» – для стран, регионов и городов).

¹ В последние годы М. Портер специализируется на вопросах конкурентоспособности стран и регионов. Так, в 2006 г. Правительство России заказало М. Портеру провести исследование с целью анализа конкурентоспособности страны. Кроме того, проф. М. Портер известен как один из идеологов и популяризаторов «экономических кластеров».

Взяв за основу главные «родовые» принципы и особенности школ дизайна и планирования, М. Портер, во-первых, усилил значимость стратегий самих по себе, а не только процесса, посредством которого они формируются и использовал для этого ключевое понятие конкурентоспособности как основного направления реализации фирмой или компанией их стратегических преимуществ и, во-вторых, сосредоточился не на всех возможных стратегиях, а на ограниченном числе ключевых стратегий, реализация которых может принести желаемые результаты.

Такие стратегии были названы *генерическими*, и их отбор осуществлялся на базе конкурентного и отраслевого анализа. В итоге школа позиционирования рассматривает *стратегию* не как уникальную перспективу, а как генерическую позицию, которая может быть воспроизведена по определенному шаблону. По мнению М. Портера, стратегия бизнеса должна основываться на структуре рынка, на котором оперирует компания. Он выстраивал свою теорию на основе широко признанного восприятия стратегии как дизайна, в то время как предлагаемые им процедуры во многом были проникнуты духом школы планирования. Использование категории «генерические стратегии», по сути, впервые рассматривало стратегии как паттерн.

Имея в виду коммерческие фирмы и компании как основную сферу применения экономических стратегий, главный акцент при определении их конкурентных преимуществ делался на издержках и дифференцировании. Соответственно в качестве определяющих предлагались три генерические стратегии, ориентация на которые может позволить фирме добиться результатов, превышающих среднеотраслевые: лидерство по издержкам, дифференцирование и фокусирование, или уменьшение масштаба.

К недостаткам школы позиционирования, во-первых, относят то, что она была ориентирована прежде всего на экономические аспекты (и на экономические процессы, которые могли быть хорошо количественно определены) при игнорировании социальных и политических аспектов, а также экономических, которые трудно количественно определить. Во-вторых, дефекты школы позиционирования связывались с преимущественным акцентом на внешних условиях фирм и компаний (прежде всего отраслевых и конкурентных) и недооценкой их внутренних возможностей.

Отмеченные три школы стратегирования (дизайна, планирования, позиционирования) нашли самое широкое применение в реальных практиках разработки и реализации стратегий на уровне фирм и компаний. Их взяли на вооружение крупнейшие корпорации¹. Что касается успеха, фактической реализуемости намеченных стратегий, то они часто оказывались далеки от запланированных параметров развития. Это давало серьезные козыри противникам этих школ, но, по нашему мнению, в целом не снижало их теоретическую, методическую и практическую значимость.

Следующие шесть школ, несмотря на их декларируемую дескриптивную сущность, не нашли столь широкого применения. Однако каждая из них представляет определенный интерес, поскольку фокусирует внимание на одной, особенной черте стратегического планирования (кроме школы обучения, имеющей более комплексный характер), которую целесообразно иметь в виду и использовать в реальном процессе стратегирования на самых различных уровнях.

◀ *Школа предпринимательства*

Хотя основателем данной школы считается П. Друкер, ее развитие связано с именем выдающегося экономиста XX века профессора Йозефа Шумпетера (для которого, впрочем, это было «побочным продуктом» его научной деятельности). Центральное понятие школы предпринимательства – видение, мысленное представление стратегии, рожденное или отображенное в сознании предпринимателя (по Й. Шумпетеру, предприниматель – не обязательно тот, кто создает первоначальный капитал или изобретает новый продукт; прежде всего он обладает коммерческой идеей). Сторонники этой школы считали, что ключевым, обеспечивающим успех организации фактором является персонализированное руководство, базирующееся на стратегическом предвидении. Постулировалось, что предприниматель делает акцент не столько на построении стратегии, сколько на активном поиске

¹ Например, американская компания General Electric долгое время формировала свои тактические и стратегические планы на базе основных выводов и рекомендаций школы планирования.

новых возможностей; создание стратегии в предпринимательском стиле характеризуется решительным движением вперед вопреки неопределенности ситуации.

Школа предпринимательства выдвинула на первый план такие важнейшие аспекты формирования стратегии, как упреждающий (проактивный) характер этого процесса и ту роль, которую играют в нем индивидуальное руководство и стратегическое видение. Очевидно, что стратегии, основанные на предвидении, резко отличаются от «заимствованных» стратегий в виде паттерна.

Основным недостатком школы предпринимательства считается то, что она полностью сводит формирование стратегии к поведению одного человека и при этом практически никак не объясняет сам стратегический процесс.

◀ *Когнитивная школа (школа познания)*

Школа создана Г. Саймоном и Дж. Марчем, которые полагают, что предпосылкой стратегического познания является существование неких ментальных структур, с помощью которых организуется знание. Для обозначения этих структур они использовали термины «фрейм»¹, интеллектуальная модель, карта. Считалось, что в голове любого опытного руководителя «живут» оказывающие значительное влияние на его поведение причинные (каузальные) карты (ментальные модели).

Согласно сторонникам этой школы, стратегия – это понимание, и потому построение стратегии можно назвать «достижением понимания»; формирование стратегии является протекающим в сознании стратега процессом познания; стратегии зарождаются как перспективы (в форме концепций, карт, схем, фреймов), предписывающие способы получения информации из окружающей среды. Очевидно, что в такой постановке вопроса созданная психологами когнитивная школа является абсолютно неоперациональной с точки зрения возможностей ее практического применения.

¹ Фрейм (англ. *frame* – кадр, рамка) – структура, содержащая некоторую информацию. Термин используется в социальных науках, программировании и др.

◀ Школа обучения

По нашему мнению, эта школа является одной из самых интересных с точки зрения заложенных в ней принципов. Ее развитие связано с именами Ч. Линдблома, Р. Кайерта, К. Бейка, Дж. Куинна, К. Прахалада и Г. Хэмела. Согласно школе обучения, стратегии возникают тогда, когда люди (действуя иногда индивидуально, но чаще коллективно) приходят к изучению (обучению) складывающейся ситуации, на этой основе исследуют способность организации справиться с нею и, в конечном счете, реализуют действенную схему поведения.

Центральным моментом в школе обучения является то, что она соединяет процессы формулировки (разработки) стратегии и ее внедрения (реализации) и воссоединяет связь между «мыслями и действиями». Процедура обучения носит развивающийся характер и принципиально важно, что это динамический процесс, когда фактически и разработка, и реализация стратегии не разделены во времени и пространстве.

♦ Дж. Куинн так описывает этот процесс: «...к тому времени, когда стратегия начинает выкристаллизовываться, отдельные ее части уже внедряются. В ходе процесса формулирования стратегии они дают толчок ее развитию и формируют психологические обязательства по отношению к ней, что обуславливает плавный поворот к ее гибкой реализации. Постоянная интеграция одновременно протекающих инкрементальных процессов формулирования стратегии и ее осуществления является сутью искусства эффективного стратегического управления» (цит. по кн.: [Минцберг и др., 2000, с. 152].

Школа обучения отходит от принципов предыдущих школ, которые постулируют ведущую роль в стратегировании руководителя фирмы, плановика или предпринимателя. В ней считается, что в процесс создания стратегии свой вклад может внести практически любой приобщенный к данной организации и к нужной информации человек; каждый может в меру своей компетенции и понимания узких частей стратегии внести свою лепту в этот процесс¹.

¹ Мы считаем, что в такой постановке школа обучения впервые ставит вопрос о важности института «стейкхолдеров» (заинтересованных лиц) в процессе формирования и реализации стратегий.

В этой связи большое значение в развитии этой школы имеет использование понятия «инкрементализма», когда процесс формирования стратегии характеризуется малыми и взаимосвязанными приращениями, которые, логически и последовательно наслаиваясь друг на друга, приводят к новому пониманию стратегических перспектив и возможностей.

Школа обучения использует также понятия «стержневых компетенций» компаний (рассматриваемых как результат коллективного обучения организации – в первую очередь координации различных производственных навыков и интеграции многочисленных технологических потоков) и их «стратегических намерений». На основе последних формируются главные цели, определяются новые рыночные возможности фирмы и, кроме того, они выступают как вдохновляющий сотрудников компании девиз (в нашем понимании «миссия», которая будет описана ниже).

При всей важности методологических подходов, используемых в школе обучения, мы считаем, что в ее рамках в целом не была создана полноценная и операциональная модель обучения процессу формирования стратегии. Кроме того, ее последователям не следовало столь категорично противопоставлять контроль как важную составную часть стратегического управления (сторонники данной школы фактически отрицают его) и развивающееся обучение.

◀ *Школа власти*

Основатели и последователи данной школы (Г. Аллисон, Дж. Пфеффер, Г. Салансик, Г. Эстли, Э. Петтигрю, Дж. Боуэр) рассматривают формулирование и формирование стратегии как политический процесс и как открытую борьбу за влияние, что вызывает необходимость использования управленцами властных и политических методов (*политика* в данном контексте означает использование власти иным, нежели чисто экономическим, образом). В такой трактовке создание стратегии неизбежно ассоциируется со сделкой или компромиссом между конфликтующими индивидами, группами или коалициями. С точки зрения конкретной компании рассматривается два уровня власти: «микровласть», которая характеризует взаимоотношения между ин-

дивидами и группами внутри организации и «макровласть», которая имеет дело с взаимосвязями между организацией и внешней средой.

Следует сказать, что ряд «рецептов» данной школы по использованию политических средств в процессе стратегирования имеют вполне конструктивный характер (например, прогноз поведения коалиций, создание упреждающих коалиций и т.д.). В рамках этой школы, пожалуй, впервые среди рассмотренных ранее школ, активно используется понятие «интерес», имеющее важное значение в современных концепциях стратегирования. Но гораздо более значимым является установка адептов школы (Дж. Пфеффер и Г. Салансик) на целесообразность не только адаптаций организаций к условиям внешней среды (это признается всеми школами), но и изменения самого внешнего окружения так, чтобы оно соответствовало потребностям данной фирмы или организации¹.

Выделим еще одно принципиальное положение школы власти, которое серьезно отличает ее от других школ и которое, по нашему мнению, должно быть одним из основополагающих во всех будущих стратегических разработках: рассмотрение не только самой фирмы или организации с позиции ее собственных внутренних интересов, но и выход «вовне» – в сотрудничество и альянсы с другими компаниями или с «группами интересов».

Так, Дж. Пфеффер и Г. Салансик отмечают, что «растущая взаимозависимость компаний определяет положение, когда организационные и межорганизационные эффекты опосредуются не столько безличными силами рынка, сколько регулированием и политическими переговорами... Переговоры, политические стратегии, управление институциональными отношениями организации, – именно эти вопросы приобретают все большее значение» [Pfeffer, Salancik, 1978, с. 94].

Таким образом, впервые на «арене стратегирования» ключевые понятия «конкурентоспособность», «конкурентная борьба» и «конкурентные позиции» дополняются понятиями «взаимодейст-

¹ Позже мы остановимся на этом вопросе с позиций российских реалий на примере возможностей изменения «федеральных правил игры» на базе реализации рекомендаций, заложенных в стратегиях развития макрорегионов (федеральных округов).

вие», «сотрудничество» и «кооперация». В связи с этим в «школе власти» активно обосновываются и используются такие категории, как «кооперативные стратегии», «стратегические альянсы», «концепция деловых сетей». Фактически здесь, по нашему мнению, проглядываются и зачатки кластерной теории, которая позже была развита другими исследователями.

Основной недостаток данной школы, по нашему мнению, состоит в том, что в целом она практически игнорирует экономическую сущность стратегий и рассматривает их скорее как некую «позицию», но не «перспективу».

◀ Школа культуры

Создатели школы – Э. Ренман и Р. Норманн (заметное развитие получила в Скандинавии). Понятие «культуры» в первую очередь ассоциируется здесь с «организационной культурой», «идеологией», «стилем принятия решений и их исполнения». Основная посылка данной школы состоит в понимании организации (фирмы, компании) как коллективной социальной системы и в том, что основу их конкурентного стратегического превосходства составляют уникальные (и, чаще всего – невозпроизводимые) культурные традиции.

Культура рассматривается как важнейший ресурс компаний; постулируется, что фирму следует рассматривать не в качестве эклектичного набора осязаемых материальных ресурсов, а как иерархию нематериальных знаний и процессов, необходимых для создания нового знания. Согласно воззрениям приверженцев этой школы, формирование стратегии превращается в управление коллективным познанием в виде процесса социального взаимодействия, основанного на общих для членов данной организации убеждениях и понимании.

Критики школы культуры отмечают ее каузальную неопределенность и концептуальную расплывчатость, что делает ее трудной для понимания, не говоря уже о воспроизведении. Другой недостаток состоит в том, что она приравнивает стратегическое преимущество к организационной уникальности, которая, по сути, является достаточно консервативным явлением. В таком контексте школа культуры фактически направлена на сопротивление стратегическим изменениям.

◀ *Школа внешней среды*

Формирование данной школы связывают с именами М. Ханнана, Дж. Фримена и Д. Пью. Уже из ее названия ясно, что определяющее значение в этой школе уделяется внешней среде и «реактивному» процессу формирования стратегий под ее влиянием. Если остальные школы рассматривают внешнюю среду как один из факторов стратегирования, то школа внешней среды – как главную составляющую этого процесса. Организации (компании) отводится в этом случае пассивная роль, заключающаяся в реакции на происходящие во внешнем окружении события. Создание стратегии сводится к процессу отражения внешних условий, что, по сути, выводит эту школу за границы стратегического управления. В такой постановке руководство компании рассматривается как пассивный элемент стратегического процесса, задача которого сужается лишь к идентификации внешних сил и обеспечению адаптации к ним этой организации.

Школа выросла из так называемой «теории ситуационных факторов», описывающей взаимосвязи между конкретными измерениями окружения и определенными признаками организации (например, согласно этой теории, чем стабильнее внешняя среда, тем формальнее внутренняя структура фирмы). Она достаточно «всеядна» и собирала под свою «крышу» как биологов и специалистов в области популяций, так и социологов и неoinституционалистов. К сожалению, формально используя некоторые положения институциональной теории, эта школа не сумела воспользоваться ее уникальным потенциалом для обогащения теории и практики стратегирования.

◀ *Школа конфигурации*

Основные идеологи данной школы – А. Чандлер, Г. Минцберг, Д. Миллер, Р. Майлз и К. Сноу. Данная школа позиционирует себя в качестве некоего «примиряющего симбиоза» всех остальных школ стратегирования. Это достигается тем, что устойчивые структуры организации и внешней среды рассматриваются в ней как конфигурации, а процесс разработки стратегии – как трансформация. Г. Минцберг отмечает, что основные положения школы конфигурации заключают в себе предпосылки

других направлений, но при этом каждая из них рассматривается в строго определенном контексте.

Основные положения данной школы заключаются в следующем [Минцберг и др., 2000, с. 252–253]:

1. Организация на протяжении большей части времени своего существования может быть описана как некая устойчивая конфигурация ее составных частей с присущим ей набором стратегий. Такие периоды стабильности время от времени прерываются трансформацией – «квантовым скачком» в иную конфигурацию.

2. Чередование периодов устойчивого состояния конфигурации и переходного процесса трансформации со временем выстраивается в схематичную последовательность («концепция жизненных циклов организаций»).

3. Основная цель стратегического менеджмента состоит в поддержании стабильности организации на относительно длительных отрезках времени. Но в периоды возникновения потребности в трансформации стратегический менеджмент должен обеспечить управление процессом перехода и сохранение жизнеспособности организации.

4. Процесс построения стратегии сводится к разработке концепций или формальному планированию, к систематическому анализу и видению ситуации руководством, к скооперированному обучению или конкурентной политике, к сосредоточенности на индивидуальном обучении, коллективной социализации или ограничивается реакциями на воздействия внешней среды. Однако его обязательным условием выступает своевременность предпринимаемых действий и их адекватность. Иными словами, все рассмотренные ранее школы построения стратегий сами по себе представляют определенные конфигурации.

5. Результирующие стратегии принимают формы планов, схем, позиций, перспектив – но, опять же, каждая в свое время и в соответствии с ситуацией.

Большое внимание основатели данной школы уделяли классификации различных организаций с точки зрения их конфигураций («предпринимательская организация», «политическая организация», «миссионерская организация» и т.д.). Соответственно для каждой конфигурации структуры и власти предлагались особые способы формирования стратегий их развития. Мы счита-

ем, что это, на самом деле, было серьезным шагом вперед, поскольку очевидно, что не все «рецепты» формирования стратегий развития бизнеса могли быть применены при разработке стратегий развития, например учебных организаций.

Сопоставление школ стратегирования с точки зрения их отношения к изменениям

Мы постарались дать краткие характеристики школ стратегирования, основываясь как на нашем собственном их анализе, так и используя выводы, изложенные в цитируемой книге Г. Минцберга, Б. Альстрэнда и Дж. Лэмпела «Школы стратегий». Так, давая общую оценку всем школам, они рассмотрели ряд проблем и соотнесли им соответствующие вопросы:

Проблема	Основные вопросы
Сложности	♦ Насколько сложной должна быть хорошая стратегия?
Интеграции	♦ Насколько интегрированной должна быть хорошая стратегия?
Генерического характера стратегии	♦ Насколько уникальной или новой должна быть стратегия?
Контроля	♦ Каким должен быть процесс создания эффективной стратегии? ♦ Стратегии как намеченные планы или стратегии как реализованные модели?
Коллективного взаимодействия	♦ Кто выступает в роли стратега? ♦ Что понимать под «мнением организации»?
Изменений	♦ Каково наличие изменений, их характер и источники?
Мышления	♦ Что такое стратегическое мышление? ♦ Какие его формы и стратегические стили наиболее эффективны? ♦ Как мышление связано с деятельностью в процессе создания стратегии?

Очевидно, что при ответе на эти вопросы все рассмотренные школы стратегий различались (порой – кардинально) друг от друга. Сопоставляя различные школы с точки зрения их отношения

к изменениям, авторы данной книги приходят к внешне парадоксальному выводу о том, что стратегия – это понятие, связанное не с переменами, а со стабильностью, поскольку именно стремление к устойчивости и постоянству побуждает организации к разработке и реализации стратегий.

Мы разделяем позицию авторов данной книги относительно того, что создание стратегии всегда подразумевает комбинирование различных подходов разных школ: «...формирование стратегии – это и оценочный дизайн, и интуитивное предвидение, и обучение; это и трансформация, и постоянство; оно может включать и индивидуальное познание, и социальные взаимодействия, сотрудничество и конфликт; оно должно содержать предварительный анализ, и последующее программирование, и промежуточные переговоры; и все эти аспекты являются реакциями на то, что мы называем требованиями внешней среды» [Минцберг и др., 2000, с. 310].

В то же время мы считаем, что блестящий экскурс в «дебри стратегического менеджмента» сочетался у авторов книги «Школы стратегий» с некоторым пристрастием в отношении ряда школ стратегирования. Так, они излишне категорично преувеличивали недостатки школ дизайна, планирования и позиционирования, считая, что, во-первых, их детерминизм и формализм делают эти школы непригодными в современных быстро изменяющихся условиях и, во-вторых, что сам процесс формирования стратегий превращался в них в некую самоцель, никак не связанную с тем, как в реальности эти стратегии будут реализовываться.

Выскажем нашу точку зрения по этому вопросу, в первую очередь с позиций «реабилитации» школы планирования.

Во-первых, значительная часть упреков в ее адрес фактически лежит в другой плоскости, а именно – в возможности или невозможности осуществлять корректное прогнозирование экономического поведения или состояния корпораций, различных организаций, стран, регионов и муниципалитетов. Безусловно, что не существует идеальных методов прогнозирования, каждый из них основан на серьезных допущениях. Однако это единственный способ оценки будущего состояния производственной или региональной системы, когда воедино связываются различные факторы, условия, ограничения, риски. Обычные мыслен-

ные эксперименты или простые логические построения неизбежно приводят к потере важных цепочек взаимосвязей и взаимовлияний, обуславливающих возможное будущее состояние исследуемого объекта.

♦ Очевидно, что качество прогнозов повышается, если учитывать вероятностную природу поведения экономических объектов, и такие методы прогнозирования существуют. Получили развитие методы прогнозирования в условиях неточной или неполной информации. Бурное развитие информационных технологий и технические возможности современной вычислительной техники также существенно повышают качество различного рода прогнозов. Ошибка критиков данных школ состоит в том, что они рассматривали лишь один из методов прогнозирования – на основе экстраполяции прошлых тенденций, и весь критический запал обрушивали на него. Очевидно, что арсенал методов прогнозирования ни в коей мере не ограничивается экстраполяционными моделями (в частности, построенными на основе регрессионных уравнений). Вероятностный характер прогнозирования отчасти учитывается использованием «сценарного подхода», который позволяет моделировать динамику развития при том или ином сочетании внешних и внутренних условий и факторов. И именно «сценарный подход» является важнейшим компонентом школы планирования.

Во-вторых, критика школы планирования, связанная якобы с ее абстрагированием от процессов реализации стратегий, также не имеет, по нашему мнению, серьезных оснований. Безусловно, что данная школа в большей степени, чем другие, акцентировала внимание на процедурах, этапах, стадиях и инструментах процесса стратегического планирования. Однако ее основные авторы и последователи, рассматривая процесс разработки стратегий как важнейший элемент системы управления, в той или иной форме затрагивали реализационные вопросы стратегирования (в первую очередь, связанные с оценкой и контролем стратегий и программ). Так, в названиях трудов основоположника школы планирования – американского ученого Игоря Ансоффа, заслуженно называемого за рубежом «отцом стратегического планирования», ключевым понятием является именно слово «управление» («management»), но не «планирование» («planning»). Совершенно очевидно, что он рассматривал стратегическое планирование с системной точки зрения как важнейшую функцию стратегического управления. Одна из книг, изданных им совместно с Р. Деклерком и Р. Хайе-

сом, именно так и называлась «От стратегического планирования к стратегическому управлению» [Ansoff и др., 1976].

Чтобы более подробно рассмотреть эволюцию школы планирования в контексте развития систем управления (и не только в интерпретации ее критиков), воспользуемся анализом первоисточников. Классической (по нашему мнению – лучшей с точки зрения комплексности) монографией по истории, теории и подходам стратегического планирования и управления является книга И. Ансоффа «Стратегическое управление» (Ansoff H.I. *Implanting Strategic Management*, 1984; в России эта книга переведена и опубликована в 1989 г.).

И. Ансофф, рассматривая эволюцию управленческих задач и управленческих решений через призму эволюции технологических укладов, приводящей к растущей непредсказуемости, новизне и сложности окружения фирм и компаний, формулирует следующую классификацию этапов развития систем общекорпоративного управления, которые последовательно сменяют друг друга и последние стадии которой фактически связаны с возникновением стратегического планирования и его трансформации в стратегическое управление [Ансофф, 1989]:

1) *управление на основе контроля за исполнением (постфактум)*;

2) *управление на основе экстраполяции*, когда темп изменений ускоряется, но будущее еще можно предсказывать путем экстраполяции прошлого;

3) *управление на основе предвидения изменений*, когда начали возникать неожиданные явления и темп изменений ускорился, однако не настолько, чтобы нельзя было вовремя предусмотреть будущие тенденции и определить реакцию на них;

4) *управление на основе гибких экстренных решений*, когда многие важные задачи возникают настолько стремительно, что их невозможно вовремя предусмотреть.

Соответственно, например, этап управления на основе экстраполяции связан с развитием целевого управления и долгосрочного планирования; этап управления на основе предвидения – со стратегическим планированием по периодам; этап управления на основе гибких экстренных решений – с управлением на основе ранжирования стратегических задач и по «слабым сигналам».

Очевидно, что ряд функций управления не отмирает полностью при переходе от одного этапа к другому, просто меняется их значимость в функциональной иерархии (например, функция финансового контроля, являющаяся основной на первом этапе управления на основе контроля, будет использоваться и воспроизводиться во всех управленческих системах).

И. Ансофф, сопоставляя долгосрочное (он его также называет «корпоративным») и стратегическое планирование, подраздел между ними видел в трактовке будущего: в системе долгосрочного планирования предполагается, что будущее может быть предсказано путем экстраполяции исторически сложившихся тенденций; в системе стратегического планирования априори отсутствует представление о том, что будущее должно быть непременно лучше прошлого, и не считается, что его можно изучить при обычной экстраполяции уже произошедших событий и тенденций.

Ученый полагал, что современным социально-экономическим и технологическим условиям больше соответствует управление стратегическими возможностями (являющееся логическим продолжением стратегического планирования) и управление в реальном масштабе времени, позволяющее фирмам оперативно реагировать на неожиданные изменения, которые происходят слишком быстро, чтобы быть учтенными при периодических пересмотрах стратегической ситуации. Хотя эти определения были даны для ситуации начала и середины 80-х годов прошлого века, мы полагаем, что такая трактовка стратегического планирования и управления не потеряла актуальность и в современных условиях. Что касается самого определения «стратегии», то И. Ансофф трактует ее весьма незамысловато: это «...набор правил для принятия решений, которыми организация руководствуется в своей деятельности» [Ансофф, 1989, с. 68].

Стратегирование XXI века: синтез традиционных и современных научных школ

Современное стратегическое планирование и управление конструируется с использованием элементов различных школ стратегирования, в каждом конкретном случае делается акцент на использовании тех или иных «родовых свойств» или принципов

каждой из них. Тем не менее наибольшее распространение в реальных процессах управления на уровне фирм, регионов и городов получили именно принципы и подходы, заложенные в предскриптивных школах – дизайна, планирования и позиционирования. В то же время, несмотря на логическую «элегантность» ряда дескриптивных школ стратегирования, они были малооперациональны, не использовали базовые экономические категории соизмерения затрат на стратегические мероприятия и результатов и не могли непосредственно использоваться в процессе разработки и реализации различных стратегий, который требовал очень четких и конструктивных рецептов, рекомендаций, методик¹.

Если рассматривать методологическое поле современного стратегического планирования и управления как некую мозаику, использующую элементы всех рассмотренных выше школ стратегирования, мы увидим, что с позиций XXI века – века глобализации и информатизации, на этом поле зияют несколько пустых пятен (недостающих «пазлов» стратегирования), без которых современный процесс разработки и реализации стратегий является неполным. В этой мозаике отсутствуют четыре школы, которые условно можно обозначить как институциональная, интеграционная, информационная и региональная.

Первая из них – *институциональная школа* – могла бы рассматривать влияние различных социально-экономических и правовых институтов на процессы разработки и реализации различных стратегий. Именно недоучет реальных институциональных условий резко снижает результативность различных стратегических разработок.

Интеграционная школа акцентировала бы внимание не столько на категории «конкуренции» объектов и субъектов стратегирования, сколько на их возможном взаимодействии и сотрудничестве². На рубеже веков интеграционные процессы ста-

¹ Поскольку идеологи этих школ не являлись профессиональными учеными-экономистами (они представляли философскую, историческую, социологическую, политологическую, этнографическую науки), пренебрежение экономической сутью стратегий представлялось им достаточно естественным. Однако реальная практика стратегирования требовала именно экономической основы таких разработок и ответов на элементарные вопросы: сколько будет стоить реализация той или иной стратегии, какой экономический эффект будет получен в результате.

² Интересные подходы в этом направлении предложены Б.С. Жихаревичем [Жихаревич, 2011].

ли достаточно интенсивно развиваться не только на межстрановом, межрегиональном и межмуниципальном уровнях, но и в реальной экономической жизни различных фирм и компаний. Это, в частности, нашло отражение в реализации кластерных инициатив в различных странах мира. Поэтому разработка и реализация различных региональных и корпоративных стратегий должна учитывать эти интеграционные вызовы нового тысячелетия.

Информационная школа могла бы внести свой вклад в разработку новой концепции формирования и реализации различных стратегий в условиях бурных процессов информатизации и фактического становления информационного общества и различных сетевых информационных структур (см. п. 4.3). Эти процессы, во-первых, качественно меняют саму технологию принятия управленческих решений; во-вторых, способствуют все большей открытости и общественному контролю за ходом разработки и реализации стратегических документов, вовлекая в этот процесс все большее число членов гражданского общества; в-третьих, повышают системность, качество и оперативность разработки различных стратегий, их оценку и контроль.

И, наконец, *региональная школа* акцентировала бы внимание на характерных особенностях регионов и городов как объектов стратегического планирования и управления. Как будет показано ниже, эти особенности определяют сущностные свойства и принципы регионального СПУ, привнося в них особую социально-пространственную специфику.

Отсутствие таких школ и их теоретико-методологических концепций и конструкций не означает, что в реальности их некоторые принципы не используются на практике. В следующих разделах мы постараемся более подробно развить эти принципы, которые, как нам представляется, являются очень важными.

ГЛАВА 2

РЕГИОНАЛЬНОЕ

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ:

ГЕНЕЗИС, ОСОБЕННОСТИ, ПРИНЦИПЫ

Введение

Стратегическое планирование является важнейшей составной частью (ветвью, новым современным направлением) планирования как такового. Аналогичным образом, региональное стратегическое планирование является лишь важной частью стратегического планирования, но не абсолютно самостоятельным и независимым научным и практическим направлением теории познания и систем управления. Поэтому понять его принципы, максимы и парадигмы можно лишь оценивая генезис планирования (и его теории и методологии) и проводя «водораздел» между региональным стратегическим планированием и получившим наибольшее развитие стратегическим планированием развития фирм, корпораций и организаций.

Начиная со второй половины XX века развитие теории и методологии планирования в мире шло в значительной степени в русле «очищения от первородного греха» социалистической теории и практики планирования. Именно это предопределило доминирующее влияние социальной философии на новые теоретические конструкции в области планирования. В первую очередь здесь следует отметить труды выдающихся социаль-

ных философов прошлого века Карла Поппера и Карла Манхейма, которые, рассматривая планирование как процесс научного познания мира, в то же время анализировали его в контексте развития гражданского общества, социального равноправия, ухода от тоталитаризма, формирования новых форм сотрудничества и диалога различных социальных групп.

♦ К. Поппер утверждал, что поскольку процесс накопления человеческого знания непредсказуем, то и принципиально не существует теории идеального государственного управления, и поэтому политическая система и ее атрибуты (управление и планирование) должны быть достаточно гибкими, чтобы правительства могли постоянно корректировать свою политику. В силу этого общество и, как полагали его последователи, и сам процесс планирования, должны быть открыты для множества точек зрения и культур, реализуя тем самым плюрализм и мультикультуризм [Поппер, 1983, 1992].

В XX веке наибольший вклад в развитие теории и практики планирования внесли Р. Тагвелл, Дж. Форестер, Ф.А. фон Хайек, Э. Банфилд, Дж. Бризон, Ю. Хабермас, Ч. Линдблом, Дж. Фридман, А. Фалуди и другие исследователи. Особо отметим роль Дж. Фридмана и А. Фалуди в развитии теории регионального (пространственного) планирования. Некоторые концепции планирования разрабатывались специально под решение достаточно узконаправленных задач¹.

Среди отечественных ученых, безусловно, следует упомянуть академиков Л.В. Канторовича, А.И. Анчишкина и Ю.В. Яременко, которые не только развивали общую теорию планирования, но и создавали на ее основе мощную систему плановых и стратегических документов.

¹ Например, американский исследователь Пол Давидофф ввел понятие «защитающего планирования» («advocacy planning»), которое нашло применение в обосновании планов развития депрессивных ареалов, наиболее бедных и социально незащищенных кварталов городов, депривированных групп населения и т.д.

2.1. Основные понятия и особенности регионального стратегического планирования и управления

Основные максимы и особенности современных подходов к планированию

Рассмотрение эволюции теоретических подходов к планированию не является целью нашей работы – это предмет самостоятельного исследования. Выделим лишь некоторые особенности этих подходов, которые могут быть полезны для целей нашего исследования регионального стратегического планирования.

С этих позиций обозначим несколько направлений модернизации теоретико-методологических подходов к планированию, используя при этом ряд классификационных элементов, представленных венгерским ученым Л. Фараго [Farago, 2004]:

1. *Псевдопозитивистское функциональное планирование.* Оно основывалось на предположении, что должны быть четко разделены два процесса: определение целей должно быть функцией политиков и лиц, принимающих решения; разработка планов – функцией плановиков, которые должны занимать нейтральную позицию к целеполаганию. Т.е. политики должны задавать цели, а планировщики под эти цели должны разрабатывать планы, основанные на технической и инструментальной рациональности. Миссия планирования в этой ситуации состоит лишь в том, чтобы определить возможные пути достижения экзогенно заданных целей, которые не подвергаются корректировке в процессе планирования.

2. *Рациональное комплексное планирование.* Его основой является мультидисциплинарный подход, и он основан на высокой квалификации экспертов-планировщиков, которые не только используют внешнюю постановку целей, но и сами их формулируют. Фактически именно этот тип планирования составляет основу большинства практических разработок. Рациональное планирование базируется на четкой последовательности шагов: анализ проблем; формулирование и операционализация целей; идентификация критериев принятия решений; оценка и генерирование альтернатив; оценка и мониторинг результатов.

3. *Планирование на базе прагматического инкрементализма.* По сути – это метод маленьких последовательных шагов в плани-

ровании, ориентированный на мелкомасштабные социальные реформы и на минимизацию рисков при принятии управленческих решений. Он основан на одновременном выборе как целей развития, так и управляющих политик. Предлагаемые альтернативы незначительно отличаются от статус-кво объекта планирования; используются упрощенные экспертные решения.

4. *Стратегическое планирование*. Л. Фараго склонен считать его самостоятельной и независимой теорией планирования, поскольку оно заметно отличается от других теорий и методов и в содержании и в процедурах (основные особенности и парадигмы стратегического планирования мы опишем ниже).

5. *Планирование, основанное на социальных коммуникациях и сотрудничестве* (*Communicative-Collaborative Planning*). Его теория предполагает, что должен быть представлен шанс и необходимые условия всем заинтересованным лицам добровольно участвовать в процессе планирования. Оно так же, как и прагматический инкрементализм, ориентировано на решение более приземленных и текущих проблем, не предполагающих крупных социально-экономических и технологических изменений. Его сторонники рассматривают это направление развития общей теории планирования как возможность реализации представительной демократии с непосредственным участием различных социальных стратов и структур.

6. *Постсовременный модернизм планирования: прагматическая эклектика*. Этот вид планирования, по мнению его идеологов, должен синтезировать остальные типы планирования и учитывать современные потребности общества и экономики в динамично развивающихся условиях.

Некоторые исследователи предлагают в этой цепочке выделять также так называемое «*инновационное планирование*», которое должно реализовывать не просто эволюционный путь развития, но «прорывной», основанный на резком ускорении динамики и на новом качестве роста исследуемого объекта.

Нетрудно заметить, что, по крайней мере, четыре из указанных направлений корреспондируют с различными школами стратегирования, описанными в предыдущем разделе. Каждое из них обладает как определенными преимуществами, так и недостатками. Так, планирование, основанное на социальных коммуникаци-

ях и сотрудничестве может быть практически применено только в определенных пределах пространства и времени, и при этом могут возникать потенциальные конфликты между интересами различных групп населения, которые не всегда удастся демпфировать встроенными договорными механизмами и согласительными процедурами¹.

Мы не будем останавливаться на банальном отрицании необходимости использования планирования в реальном развитии экономики и общества. Вульгарные представления о «невидимой руке рынка», способной регулировать все экономические и социальные процессы, ушли в прошлое. Сегодня необходимость планирования признается многими научными экономическими, философскими и социологическими школами, но при этом в само понятие «планирование» вкладывается зачастую разный смысл.

С позиций последующего рассмотрения регионального стратегического планирования для нас представляет интерес ряд важных моментов, которые характеризуют современные взгляды на планирование. Наш анализ литературы и первоисточников позволил выделить важнейшие из них.

- ◆ Следует отметить упрочение в самом понятийном аппарате планирования таких категорий, как «ценности», «интересы», «разрешение конфликтов», «прозрачность», и появление новых – например, «социальные коммуникации», «коммуникативная этика».
- ◆ Планирование рассматривается как сложный циклический процесс получения, аккумуляции и обновления новых знаний о будущем развитии того или иного объекта. Этот процесс может быть представлен восходящей «спиралью планирования», которая не является непрерывной и неразрывной: по мере резкого изменения условий и факторов функционирования объекта или влияния внешней среды происходит «релейное переключение» на витки новой «спирали», которая будет развиваться уже по новым пра-

¹ Интересный анализ различных теоретических «ответвлений» планирования и конкретных примеров его реализации на различных уровнях содержится в специализированном журнале «Planning Theory», который публикуется издательством «SAGE» с 2002 г. с периодичностью четыре номера в год.

вилам, нормам и параметрам. Планирование в новых условиях становится формальным инструментом социальной модернизации.

- ◆ Большинство исследователей признается важность обучающего компонента планирования. Иными словами, каждый последующий цикл планирования осуществляется с учетом накопления опыта прошлого цикла и обучения плановиков (или структур субъекта планирования) как позитивным, так и негативным урокам этих прошлых циклов. В процессе обучения учет ошибок прошлого важен не с позиции «наказания виновных», но с точки зрения предотвращения аналогичных ошибок в будущем.
- ◆ В современном понимании план может быть расценен как единство предписаний, кодексов, модельных представлений, норм и человеческих отношений, устроенных в логическом порядке.
- ◆ Планирование перестает быть прерогативой только органов управления стран, регионов, фирм, организаций. «Гуманитарно-демократический» характер планирования в современных условиях проявляется в вовлечении в этот процесс все большего числа активных заинтересованных лиц (стейкхолдеров), не находящихся непосредственно в орбите субъекта планирования. Демократические принципы принятия решений (или разработка плана с учетом мнения всех заинтересованных лиц) уменьшают личную ответственность планировщиков и лиц, принимающих решение, и способствуют формированию коллегиальной ответственности.
- ◆ Целенаправленные действия в процессе планирования и управления не только преобразуют физическую и социальную среду, но они способны оказывать влияние на различные институты (законы, нормы и правила).
- ◆ Решающую роль в процессе планирования приобретает информация. Обладание информационными ресурсами становится не менее важным, чем доступ к естественным ресурсам.

Анализируя современные теории и школы планирования, следует отделять их от *футурологии* как способности видения будущего и которая, по мнению ряда исследователей, в строгом смысле не является научным учением, хотя и использует научные методы. Кроме того, мы не рассматриваем крайние позиции теорий планирования, например «радикальное планирование»¹, имеющее в своей основе утопические и анархистские корни и направленное не столько на преобразование социально-экономических, экологических и политических процессов, сколько на замену управляющих структур и соответствующей институциональной среды.

Конечно, отмеченные выше основные максимы и особенности современных подходов к планированию имеют практически по всем позициям качественно иной характер по сравнению с «централизованным социалистическим планированием». Но проблема заключается в другом. Социалистическое планирование, хотя и неэффективно, но реально существовало и обеспечивало жизнеспособность ряда государств в течение достаточно продолжительного времени. В то же время ряд современных теорий планирования, несмотря на их внешнюю привлекательность, гуманистический и демократический характер, имеют весьма слабое практическое применение. В частности, это связано с тем, что в них размывается понятие «субъекта планирования».

♦ Например, планирование, основанное на социальных коммуникациях и сотрудничестве (Communicative-Collaborative Planning) предусматривает достаточно изолированный от властных структур процесс разработки, например, экологических планов территорий. Для этих целей могут наниматься квалифицированные независимые эксперты, формулирующие с участием институтов гражданского общества совершенно иные цели, процедуры и сценарии будущего развития, чем органы власти того или иного региона. Возникают вопросы: кому такой разработанный план должен быть представлен для реализации, и кто должен выделять средства на его реализацию, как власти могут быть ответственны за действия и намерения, с которыми они не согласны? И т.д.

¹ Фактически этот тип планирования взят на вооружение различными альтернативными движениями («антиглобалистами», «зелеными» и т.д.).

Выделенные особенности и новый взгляд на планирование имеют, по нашему мнению, большое влияние на обоснование основных принципов и парадигм современного регионального стратегического планирования.

Отличия регионального стратегического планирования от стратегического планирования фирм и корпораций

Рассмотрим основные отличия регионального стратегического планирования от стратегического планирования компаний, отталкиваясь от особенностей самого объекта планирования.

Несмотря на то что в современном стратегическом планировании регионального и муниципального развития, как за рубежом, так и в России, чаще всего используются те же принципы и конструкции, что и в стратегическом планировании фирм и компаний, между ними имеются достаточно серьезные различия, которые проистекают из самой сущности регионов и городов как объектов СПУ.

Сформулируем важнейшие из них.

■ *Регионы различного ранга (равно как и города и другие муниципальные образования) всегда существуют не сами по себе, а как часть единой системы конкретного государства.* В любом государстве (даже унитарном) действует система соподчинения, разделения власти, полномочий и ответственности между различными уровнями территориальной иерархии (а также между национальным и региональным уровнями), основанная на принципах субсидиарности. Т.е. автономия регионов и городов как объектов стратегического планирования и управления имеет ограниченный характер как в экономическом, так и в правовом аспектах. *Фирма, компания или организация – автономны по определению (если только она не является составной частью какой-то корпорации).* Отсюда следует, что в регионах по сравнению с фирмами существенно меньше и степень автономии при обосновании и реализации стратегических решений, которые должны не просто учитывать требования и особенности внешней среды (как в СПУ на уровне фирм), но и напрямую учитывать интересы верхнего и нижнего уровней территориальной иерархии.

В идеальном случае это должно найти отражение в формировании системы регионального стратегического планирования и управления, построенной по принципу «стратегической матрешки»: стратегия страны должна формироваться в том числе с учетом синтеза стратегий макрорегионов; стратегии макрорегионов – с учетом синтеза стратегий регионов (субъектов Федерации в случае федеративного государственного устройства); стратегии регионов – как синтез стратегий городов, муниципалитетов и поселений (стратегирование по принципу «снизу-вверх»). Одновременно должна осуществляться взаимосвязь стратегических документов для разных уровней территориальной иерархии по принципу «сверху-вниз», когда, например, стратегии развития субъектов Федерации разрабатываются с учетом основных целевых установок пространственного развития страны и конкретного федерального округа. Такая «вложенность» региональных стратегий не должна быть формальной, но основанной на активных прямых и обратных связях всех уровней территориальной иерархии. В фирмах отсутствует взаимосвязь и взаимоподчиненность их стратегий.

■ *Имеется кардинальное различие в социальной сущности регионов (городов) и фирм. Регион – это, в первую очередь, социальная система; фирма – производственная.*

Трактовка региона как «региона-корпорации» имеет весьма ограниченный характер. Для фирмы ее персонал – не более как обычный вид производственного ресурса, и субъект стратегического планирования именно так его и использует: если персонал или конкретные работники по своей квалификации, возрасту и т.д. не удовлетворяют тем или иным стратегическим планам, они заменяются на других. В регионах как в социальных системах отчуждаемость человеческого компонента весьма ограничена (мы не рассматриваем здесь крайний случай реализации стратегических решений регионального развития, связанных, например, с переселением избыточного населения из ряда северных территорий). На предприятии работник увольняется, и он исчезает из поля деятельности фирмы. В регионе человек меняет место работы, но чаще всего он остается именно в этом регионе, поскольку мобильность трудовых ресурсов также имеет ограниченный характер.

Более того, существует точка зрения (которую мы склонны поддержать) о социальной и «человеческой» сущности регио-

нов, и которая состоит в том, что территориальная общность людей, проживающих в этом пространстве, является, по сути, конечным субъектом регионального стратегического планирования и управления (хотя непосредственным субъектом являются органы власти данного региона)¹.

■ *Фирмы и компании – это четко структурированные организации, построенные по принципу «единоначалия»* (даже если на верхнем уровне решения принимаются советом директоров). Интересы обычных служащих имеют ограниченный характер, хотя они и артикулируются и отстаиваются посредством профессиональных союзов. В то же время конкретный регион как сложная социально-производственная система представлен различными «группами интересов», которые борются за власть легальными способами (например посредством выборов в местные органы власти и управления) или неформальными методами. Более того, группы интересов часто формируются вне данного региона (например крупная вертикально-интегрированная компания или финансово-промышленная группа, ставящая цель освоения ресурсов данной территории). В фирме или компании влияние «групп интересов», напротив, сведено к минимуму.

Отсюда следует важный вывод, что в регионах и городах процесс стратегического планирования неизбежно должен быть связан с учетом интересов различных лиц, групп, частей регионального сообщества, и в этой связи здесь особое значение имеет правильная организация договорных процедур в процессе стратегирования. (Конечно, в корпорациях и компаниях также используются договорные процедуры как составная часть формирования и реализации стратегических решений, но их значимость по сравнению с поиском «регионального консенсуса» заметно ниже.)

■ *Конечной целью фирмы и компании является максимизация прибыли, в то время как конечной целью любой региональной системы – повышение благосостояния, уровня и качества жизни ее населения.* Очевидно, что это коренным образом определяет специфику целеполагания в региональном или в корпоративном стратегическом планировании.

¹ Развивающаяся в последнее время теория и практика социальной ответственности бизнеса усиливает социальный компонент в деятельности фирм и компаний, но не настолько, чтобы ликвидировать их социально-гуманитарные различия по сравнению с регионами и городами.

■ *Территориальные системы (регионы различного ранга, города) обладают большей инерционностью по сравнению с производственными системами (фирмами, компаниями, корпорациями).* Конечно, и в тех и в других инерционность усиливается по мере увеличения масштаба. Например, в малом регионе или в небольшой фирме степень изменчивости существенно выше, чем в крупных регионах или корпорациях, поскольку даже небольшие изменения внешней среды оказывают на них большее воздействие. Устойчивость крупных территориально-производственных систем связана также с потенциально более значительными возможностями диверсификации их деятельности по сравнению, например, с малыми городами или фирмами. Тем не менее разная сущность и разная целевая установка функционирования регионов и фирм в целом определяют и более инерционный характер развития первых. Это, в свою очередь, влияет и на использование в них той или иной модели стратегирования: в региональном стратегическом планировании и управлении прогностические модели имеют большее право на существование, чем в стратегическом планировании фирм.

■ *Принципиальное отличие региона от фирмы состоит в том, что регион нельзя ликвидировать, тогда как для производственных компаний это – обычное дело.* Безусловно, что регионы и города могут переживать периоды расцвета и упадка, но как социальные пространственные системы они существуют столетия. Конечно, регионы могут трансформироваться в связи с изменениями административно-территориального устройства в странах, менять свой политико-правовой статус (как крайний случай – превращаться в новое государство), но их длительное гарантированное существование определяет специфику их стратегического планирования и управления по сравнению со СПУ фирм и корпораций, над которыми так или иначе всегда висит «дамоклов меч» разорения, банкротства и ликвидации. И именно это является для последних особым побудительным мотивом обоснования и принятия стратегических решений, которые как раз должны противодействовать такому развитию событий¹.

¹ Наш тезис о том, что «регион нельзя ликвидировать», нередко встречает недопонимание, причина которого состоит в смешении понятия региона как устойчивой пространственной социально-экономической системы и региона как административно-территориальной единицы определенного государства.

Выделенные нами особенности региональных систем, безусловно, определяют принципы и специфику регионального стратегического планирования и управления.

Основные категории стратегического регионального планирования

Остановимся на терминологических особенностях предмета нашего исследования.

Здесь и далее мы будем говорить о *«региональном стратегическом планировании»* в более общем контексте, чем это принято, например, в западной экономической и географической литературе, где разделяются понятия «регионального планирования» (regional planning), «территориального (пространственного) планирования» (space planning / territorial planning) и «городского / муниципального планирования» (urban planning).

Фактически мы будем исследовать процессы формирования в России стратегического планирования межрегионального, регионального и муниципального развития, и это будет затрагивать все уровни территориальной иерархии – национальный (федеральный), макрорегиональный (федеральные округа), региональный (субъекты Федерации) и местный (города и другие муниципальные образования).

Наша принципиальная позиция состоит в том, что не следует различать и разделять стратегическое планирование применительно к пространственному развитию страны, к развитию макрорегиона, субъекта Федерации или конкретного города, придавая каждому из них свое толкование и название («пространственное стратегическое планирование», «региональное стратегическое планирование», «муниципальное (городское) стратегическое планирование»). Во-первых, все они построены на единых принципах. Во-вторых, синтез всех рассмотренных подвидов стратегического планирования в условиях федеративного государства и наличия интеграционных связей отдельных регионов и городов необходим для придания целостности и непротиворечивости иерархической системе управления межрегиональным и региональным развитием в России.

С определенными оговорками и допущениями для обозначения иерархической системы стратегического планирования межрегионального, регионального и муниципального стратегического планирования мы выбрали более краткий термин «региональное стратегическое планирование», отдав ему предпочтение перед менее привычными и допускающими разные толкования понятиями «территориальное стратегическое планирование» и «пространственное стратегическое планирование»¹.

Здесь и далее мы будем обсуждать уже не просто «обезличенное» региональное стратегическое планирование, но эту категорию применительно к конкретной стране – России и к конкретному времени – первым десятилетиям XXI века. Но вначале следует обратить внимание на труды наших предшественников, которые также исследовали процессы формирования в России стратегического планирования на уровне регионов и городов.

♦ Одними из первых крупных отечественных публикаций по стратегическому планированию и управлению являются два учебника: вышедший в 1996 г. учебник О.С. Виханского «Стратегическое управление», переизданный два года спустя [Виханский, 1998] и опубликованный в 1998 г. под редакцией Э.А. Уткина учебник «Стратегическое планирование» [Стратегическое планирование..., 1998]². Что же касается принципов и подходов к стратегическому планированию на национальном и региональном уровнях, то здесь, к сожалению, авторы использовали старые клише публикаций по социалистическому планированию. Среди авторов одних из первых публикаций по стратегическому планированию можно также назвать В.Р. Архипова, А.П. Градова, Ю.В. Гусева, А.И. Наумова, А.Н. Петрова, Р.А. Фатхутдинова.

¹ Хотя, строго говоря, при рассмотрении проблем разработки стратегии пространственного развития России (что, по нашему мнению, входит в многоуровневую систему регионального стратегического планирования) более точно подошел бы термин «пространственное стратегическое планирование».

² Если учебник О.С. Виханского был целиком посвящен корпоративному стратегическому планированию и управлению в изменяющейся внешней среде, то издание под редакцией Э.А. Уткина претендовало на более широкий охват субъектов СПУ. В этом учебнике наибольший интерес представляют разделы, посвященные стратегическому планированию на уровне фирм, где достаточно аккуратно изложены основные принципы, подходы и методы, скомпилированные из известных зарубежных источников (при этом характерно, что в нем вообще отсутствуют ссылки на литературные источники).

◆ Позже проблемы формирования в России регионального и муниципального стратегического планирования рассматривались в трудах В.Г. Введенского, А.Г. Гранберга, В.Н. Лексина, О.В. Кузнецовой, П.А. Минакира, Н.Н. Михеевой, А.Н. Швецова, В.И. Суслова, Б.М. Штульберга, Л.С. Шеховцевой, Ю.В. Савельева, О.О. Смирновой, А.И. Шишкина и других исследователей (см., например, [Гранберг, 2002, 2006; Лексин, Швецов, 2006, 2012; Лексин, 2008; Швецов, 2010(а)]; Минакир, 2006; Смирнова, 2010]; Суслов, 2009(б); Штульберг, Введенский, 2000]).

◆ Наиболее концентрированные теоретические и прикладные исследования в этой области достигнуты «питерской» школой стратегирования, представленной В.Н. Виноградовым, Б.М. Гринчелем, Б.С. Жихаревичем, К.Н. Знаменской, О.В. Коломийченко, В.Е. Рохчиным, О.В. Эрлих (см. [Жихаревич, 1995; Коломийченко, Рохчин, 2003; Рохчин и др., 2004; Территориальное стратегическое планирование..., 2003; Виноградов, Эрлих, 2000; Гринчель, Костылева, 2000]). Работы Б.С. Жихаревича, посвященные стратегическому планированию развития городов, были особенно интересны с точки зрения сопоставления зарубежного опыта городского стратегирования и первых отечественных начинаний. Авторский коллектив под руководством В.Е. Рохчина сосредоточился на методологических и организационных аспектах СПУ. Исследования В.Н. Виноградова и О.В. Эрлих внесли большой вклад в осмысление социальной и гуманитарной направленности стратегического планирования. В рамках Леонтьевского центра в Санкт-Петербурге был создан под руководством Б.С. Жихаревича «Ресурсный центр по стратегическому планированию»¹ и соответствующий сайт (информационный портал) в Интернете <http://www.city-strategy.ru/>.

◆ Что касается публикаций автора настоящей монографии по вопросам регионального стратегического планирования, то их перечень достаточно обширен, и он приводится в списке литературы.

С точки зрения методологических основ стратегического планирования наиболее интересным и комплексным изданием является книга О.В. Коломийченко и В.Е. Рохчина «Стратегическое планирование развития регионов России: методология, организация» [Коломийченко, Рохчин, 2003]. Мы солидарны с авторами по большинству вопросов, связанных с рассмотрением стратегиче-

¹ Этот Центр явился инициатором проведения общероссийских форумов «Стратегическое планирование в городах и регионах России».

ского планирования как сферы научного познания, с основным понятийным аппаратом, с теоретическими проблемами целеполагания в региональном развитии и т.д. В этой связи мы не будем заново формулировать методологический базис регионального стратегического планирования, но сосредоточимся на некоторых новых моментах, которые не нашли отражение ни в данной книге, ни в других публикациях.

Определимся также с *объектом и субъектом* регионального стратегического планирования.

Здесь имеются две крайние позиции.

Первая рассматривает в качестве объектов регионального стратегического планирования регионы различного ранга и города, а в качестве его субъектов – региональные (муниципальные) органы власти. При этом в основе трактовки региона лежит его материально-вещественная основа: имеющийся природно-ресурсный и производственный потенциал.

♦ Например, к таким формулировкам объекта стратегического планирования примыкает позиция авторов учебника, написанного под редакцией Э.А. Уткина: «Объект стратегического планирования – деятельность хозяйствующих субъектов, структурных элементов национальной экономики, вся национальная экономика страны, с позиций их будущего состояния в ближней и долгосрочной перспективах» [Стратегическое планирование..., 1998, с. 33].

Это, на наш взгляд – весьма упрощенный взгляд на объектно-субъектные отношения в стратегическом планировании, имеющий в своей основе рассмотрение региональной политики в узком смысле слова («государственной региональной политики»).

Другая крайняя точка зрения сформулирована представителями «социальной школы» регионального СПУ. Эта трактовка объекта и субъекта стратегического планирования ставит во главу угла человека и региональные сообщества с их интересами; производственно-ресурсный базис конкретного региона выступает здесь лишь как материально-вещественная подсистема, обеспечивающая функционирование и воспроизводство социальной системы конкретного региона.

♦ Так, В.Н. Виноградов и О.В. Эрлих дают следующие определения: «Субъектом стратегического планирования выступает гражданское общество, формирование которого происходит в процессе стратегического планирования... Объектом стратегического планирования является социальная система, структурирующая развитие гражданского общества, со всеми необходимыми атрибутами и гарантирующая возможность достижения желаемого качества жизни» [Виноградов, Эрлих, 2000].

По нашему мнению, при внешней привлекательности такой постановки вопроса (особенно в свете «социализации» экономического развития и формирования гармоничного гражданского общества), она в современных условиях малооперациональна. Трудно, например, представить реальное использование стратегического планирования его субъектом («гражданское общество») без наделения его властными полномочиями или, по крайней мере, правом распоряжения материальными и управленческими ресурсами. К тому же известно, что гражданское общество не является монолитной социальной структурой: оно состоит из различных социальных групп и стратов с существенно различающимися интересами и системами ценностей. И непонятно, как обеспечить согласование этих интересов при решении достаточно утилитарных вопросов, связанных, например, с выбором стратегических целей и альтернатив развития конкретного города или региона.

♦ Существует еще одна позиция относительно субъектно-объектных отношений стратегического планирования, которая демонстрирует более «приземленный» взгляд, опирающийся на современную трактовку регионов и систем управления. По мнению О.В. Коломийченко и В.Е. Рохчина, «объектом стратегического регионального планирования выступает регион – субъект Российской Федерации, то есть все отрасли и сферы его жизнедеятельности, а также протекающие в границах его территории экономические и социальные процессы. Ядром субъекта стратегического планирования социально-экономического развития региона выступают органы регионального управления. В состав субъекта планирования входит государственная компонента в виде органов федерального управления, а также представители других субъектов управления и хозяйствования, имеющих стратегические интересы в развитии региона» [Коломийченко, Рохчин, 2003, с. 74].

Здесь, по нашему мнению, упущены два важных компонента: в категории объекта – институциональный, в категории субъекта – человеческий.

Регион должен рассматриваться не только как единство конкретной территории, расположенных в ее границах ресурсов, производственного потенциала, населения со всей системой жизнеобеспечения, но и системы регионального управления и региональной институциональной среды. Именно институциональная среда конкретного региона (формальные и неформальные нормы и правила, региональные законы и нормативные акты, религиозные, этнонациональные, этические и иные традиции и т.д.) может в существенной степени определять успех или провал конкретной стратегии развития. Региональная институциональная среда имеет серьезную специфику, и от нее нельзя абстрагироваться в процессе стратегирования, мотивируя это тем, что она достаточно унифицирована и зависит в основном от законов, норм и правил, диктуемых федеральным уровнем.

Аналогично, нельзя и абстрагироваться от институтов гражданского общества при формулировке субъекта стратегического планирования. Расширяя понятие субъекта за счет «других субъектов управления и хозяйствования, имеющих стратегические интересы в развитии региона», они фактически абстрагируются от населения региона, которое имеет свои интересы и планы, не всегда пересекающиеся с планами власти и бизнес-сообщества.

С учетом высказанных замечаний, сформулируем наше понимание объекта и субъекта регионального стратегического планирования.

Объектом регионального стратегического планирования является устойчивое социально-экономическое развитие региональной системы в единстве ее человеческого, природно-ресурсного и производственного потенциала и институциональной среды.

Субъект регионального стратегического планирования – региональное сообщество (население региона), делегирующее права управления региональным органам власти и непосредственно участвующее в принятии стратегических решений с использованием институтов гражданского общества; а также представители федеральных органов власти и управления и бизнес-структур,

имеющие стратегические интересы в данном регионе. Иными словами, региональное сообщество является конечным субъектом стратегического планирования, региональные органы власти – непосредственным.

Подчеркнем, что в такой трактовке обеспечивается, с одной стороны, динамический, а не статический взгляд на объект стратегического планирования (не просто «регион» или «социально-экономические процессы в регионе», но экономическое и экологическое развитие данной территории и ее социальной среды), с другой – введение институционального компонента в категорию объекта, а человеческого – в категорию субъекта СПУ. Здесь мы находимся в расширительной категориальной трактовке региональной политики (не региональная государственная политика, но региональная политика России).

Во всех известных нам работах по региональному и муниципальному стратегическому планированию при формулировках их основных понятий авторы ограничивались такими категориями, как «объект» и «субъект» стратегического планирования. Мы считаем важным ввести здесь такую категориальную единицу, как *«предмет регионального стратегического планирования»*¹, под которым мы понимаем систему управляющих воздействий государства, бизнеса и населения, направленную на совершенствование развития и обеспечение целостности пространственной системы государства и отдельных региональных/муниципальных социально-экономических систем и принимающую форму конкретных управленческих политик.

На национальном уровне предметом регионального стратегического планирования является региональная политика; на уровне субъекта Федерации и города – их конкретная социально-экономическая политика, реализуемая местной властью во взаимодействии с бизнесом и институтами гражданского общества.

¹ Подчеркнем, что в данном случае речь идет не о предмете исследования, но о предмете регионального стратегического планирования как такового. Если в самом общем плане «объект» понимают как часть объективного мира, находящегося во взаимодействии с «субъектом», то в качестве «предмета» выступают наиболее значимые свойства, связи и отношения, которые субъект фиксирует в объекте, исходя при этом из своего целеполагания. При этом принципиально важным является то, что объект и предмет различаются по своей природе: объект – всегда объективен, предмет – в значительной своей части имеет субъективные корни.

2.2. Региональная политика как предмет регионального стратегического планирования на федеральном уровне

Региональная политика России: корректировка приоритетов

Система управленческих политик регионального (муниципального) уровня, как правило, не вызывает различных толкований и не является предметом особых дискуссий. Она достаточно очевидна и формируется из различных политик, имеющих четкую целевую направленность: социальная, структурная, промышленная, инновационная, пространственная, экологическая (природоохранная) и другие политики местных властей¹. В то же время региональная политика России в последнее десятилетие явилась предметом многочисленных дискуссий и толкований, и это вынуждает нас рассмотреть этот аспект более подробно, поскольку это напрямую связано с принципами и реалиями стратегического планирования пространственного развития Российской Федерации.

Позиция автора состоит в том, что с учетом громадной протяженности российского экономического пространства, исключительно сильных различий субъектов Федерации по наличию и разнообразию природных ресурсов, уровням развития производства и социальной сферы, региональная политика должна стать важнейшей управленческой политикой России.

Долгое время, как в прошлом СССР, так в постсоветской России, региональная политика и государственное регулирование и управление территориальным развитием находились на «задворках» социально-экономической политики государства. Региональные аспекты структурной, социальной, инвестиционной, научно-технической политики России прорабатывались на недостаточном уровне. Региональная политика (и ее институциональные структуры) по своей значимости, приоритетности и размеру выделяемых

¹ Другое дело, что качество управленческих решений в рамках этих политик сильно различается в различных регионах, равно как и вовлеченность бизнеса и населения в обсуждение и принятие этих решений. Однако это является предметом самостоятельного и более детального рассмотрения.

ресурсов существенно уступали макроэкономической и бюджетно-финансовой политике государства. Фактически отсутствовала законодательная база российской региональной политики.

До сих пор отсутствует Стратегия регионального развития России, с которой должны корреспондировать стратегии развития макрорегионов, федеральных округов и субъектов Федерации. Это породило, с одной стороны, существенное усиление межрегиональных диспаритетов на экономическом и политическом пространстве России, с другой – обрекло субъекты Федерации и города на зависимость от федеральной поддержки (которая стала рассматриваться как безальтернативный способ решения региональных проблем), привело к излишней и гипертрофированной межрегиональной конкуренции. Положение усугублялось провозглашением неверно выбранной модели государственной региональной политики, основанной лишь на поддержке «регионов-локомотивов» и отказе от «политики выравнивания» уровней социально-экономического развития регионов.

В основе региональной политики должна быть четкая социальная направленность, а также такие категории, как «справедливость» и «равенство»; при этом ориентация региональной политики на выравнивание условий социально-экономического развития регионов и уровня и качества жизни проживающего там населения ни в коей мере не означает механического нивелирования региональных различий: это и невозможно, и неэффективно. Наоборот, «разность региональных потенциалов» может быть эффективной движущей силой пространственного развития и межрегионального сотрудничества.

В то же время различия региональных потенциалов не должны перечеркивать один из постулатов федерализма, который диктует обеспечение в федеративном государстве всем гражданам равного права на доступ к основным благам и услугам вне зависимости от места их проживания; межрегиональные диспаритеты не должны достигать такого уровня, когда они становятся прямой угрозой существования России как федеративного государства. И именно на недопущение такой ситуации должен быть направлен основной вектор региональной политики, и должны использоваться различные распределительные и компенсаторные механизмы.

Социальная направленность региональной политики означает, что в ее основе должны лежать решения, имеющие своей конечной целью не просто поддержку регионов, но развитие территориальных сообществ людей, которые проживают на этой территории. Экономические решения в рамках региональной политики являются способом решения проблем социальных. Региональная политика не должна напрямую оперировать категориями «бизнес-проектов», реализуемых в регионах (это прерогатива структурной, инвестиционной и инновационной политики государства); ее основная задача – создание условий для гармоничного развития регионов и их социальных систем, для сокращения межрегиональных неравенств; для поддержки как региональных точек роста, так и для поддержки проблемных регионов.

Автором высказана гипотеза, что в контексте усиления социальной направленности региональной политики, ее целесообразно рассматривать не просто как региональную политику органов государственной власти России, но как региональную политику России, реализуемую органами государственной власти в тесном контакте с бизнесом (на принципах государственно-частного партнерства) и институтами гражданского общества. Это приводит к расширительной трактовке региональной политики, более полно отвечающей «социализации» стратегического планирования, которое реализует ее основные направления.

Направления совершенствования региональной политики России

В течение двух десятилетий автор настоящей монографии активно отстаивал позицию коренной модернизации системы государственного управления и регулирования процессов территориального развития России на базе укрепления региональной политики и ее научно-методических, институционально-правовых и организационных основ, что нашло отражение в многочисленных публикациях, научных докладах, аналитических записках. Так, автор доказательно возражал против реализации региональной политики «поляризованного развития» на базе государственной поддержки «регионов-локомотивов», которая несколько лет провозглашалась в качестве генеральной линии, реализуемой Мини-

стерством регионального развития РФ; готовил от имени руководства Сибирского отделения РАН замечания и предложения к Концепции совершенствования региональной политики Российской Федерации. В наших работах мы также показывали, что государственная региональная политика неизбежно должна сочетать в себе два внешне взаимоисключающих направления: поддержки депрессивных и отсталых регионов и поддержки региональных «точек роста».

♦ Работы автора настоящей монографии по данной тематике опубликованы в журналах «Регион: экономика и социология», «ЭКО», а также в сборниках и монографиях ИЭОПП. См, например: Селиверстов В.Е. Современные проблемы региональной политики и федерализм в России // Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Сб. науч. тр. – Новосибирск: ИЭОПП, 1995. – Вып. 2; Селиверстов В.Е. Федерализм и региональная политика в России в условиях укрепления вертикали власти // Регион: экономика и социология. – 2004. – № 1; Селиверстов В.Е. Новая концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 4; Селиверстов В.Е. Мифы и рифы территориального развития и региональной политики России // Регион: экономика и социология. – 2008 – № 2; Селиверстов В.Е. Две модели региональной политики // ЭКО. – 2008. – № 4; Селиверстов В.Е. Федерализм и региональная политика в современной России // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 1; Селиверстов В.Е. Трансформации федерализма и региональной политики в России на рубеже веков // Оптимизация территориальных систем / под ред. С.А. Суспицына. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. И др.

Мы считаем, что процесс совершенствования региональной политики должен рассматриваться с двух позиций:

– во-первых, на основе коренного совершенствования ее нормативно-правовой базы, институциональных условий и структур, методического, информационного и организационного сопровождения;

– во-вторых, в единстве с процессами становления и совершенствования регионального стратегического планирования федерального и межрегионального уровня, в котором региональная политика является его «предметом» (см. гл. 3).

В трактовке целей и задач региональной политики автор солидарен с д.э.н. В.Н. Лексиным. «Целями государственной региональной политики России следует считать: (а) нормативно-правовое, административное и ресурсное обеспечение геополитических интересов и территориальной целостности России; (б) экономически, социально и инфраструктурно сбалансированное функционирование и развитие субъектов РФ; (в) снижение аномально высокой межрегиональной социально-экономической асимметрии с реабилитацией проблемных территорий; (г) согласование общегосударственных интересов, программ и проектов, реализуемых на территориях отдельных регионов России, с интересами, приоритетами и возможностями функционирования и развития этих регионов» [Лексин, 2008].

В то же время мы считаем, что необходимо детализировать и уточнить данную трактовку региональной политики следующим образом.

- Цели и задачи региональной политики тесно смыкаются с целями и задачами совершенствования российского федерализма, и во многих случаях механизмы реализации региональной политики лежат в плоскости бюджетного федерализма и межбюджетных отношений. Региональная политика связана с реализуемой в федеративном государстве «модели федерализма». Исследования автора показали, что Россия пошла по пути копирования модели «конкурентного федерализма» вместо того, чтобы использовать преимущества модели «федерализма сотрудничества» (критический анализ тенденций развития российского федерализма содержится, например, в трудах С.Д. Валентея и В.Н. Лексина [Валентей, 1998, 2008; Лексин, 2008]).
- Даже в том случае, когда конкретная акция региональной политики направлена на решение проблем конкретного региона (или группы регионов), такое решение в обязательном порядке должно учитывать экономические и социальные последствия для других субъектов Федерации; хотя региональная политика представляет собой осознанную «дискриминацию» одних регионов в ущерб другим, такая «дискриминация» должна иметь своим следствием рост

общего эффекта в системе межрегиональных взаимодействий и не приводить к хронической «дискриминации» в отношении конкретного региона и к возникновению там новых проблемных ситуаций.

- Региональная политика России не должна рассматриваться как патерналистская политика центра по отношению к регионам (хотя федеральный центр и расходует на эти цели федеральные ресурсы); она предполагает наличие активной обратной связи «регионы – центр» и развитой системы горизонтальных взаимодействий.
- Формирование и реализация эффективной региональной политики непосредственно связаны со стимулированием и усилением интеграционных процессов на экономическом и правовом пространстве России, с инициированием новых форм и механизмов межрегиональной интеграции и взаимодействий регионов с федеральным центром¹. В первую очередь речь идет о наполнении новым качеством системы «межправительственных отношений» (т.е. отношений между федеральными и региональными органами государственной власти как по вертикали, так и по горизонтали) на принципах паритетности и учета взаимных интересов, а не соподчинения, как это осуществляется в настоящее время. Это потребует разработки и внедрения регламентов проведения переговоров и осуществления согласительных процедур; регламентов инициирования и реализации межрегиональных проектов и программ; подключения к этим процессам депутатского корпуса Государственной Думы и членов Совета Федерации и т.д. Особое значение имеет усиление роли института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в иници-

¹ Эти процессы более подробно рассмотрены в ходе реализации проекта «Межрегиональная интеграция как фактор укрепления федерализма в России» Программы Совета Европы RUS-2 по укреплению российского федерализма (автор являлся руководителем данного проекта). См. Селиверстов В.Е. Развитие межрегиональной интеграции как фактора укрепления федерализма в России // Регион: экономика и социология. – 1999. – № 1; Формы и механизмы межрегиональной интеграции: учеб. пособие / под ред. В.Е. Селиверстова. – Новосибирск: Сибирское соглашение, 1999. См. также [Экономическая интеграция: пространственный аспект / под общ. ред. П.А. Минакира. – М. : Экономика. 2004.

ровании и осуществлении процессов межрегиональной интеграции¹.

- Региональная политика России должна избавиться от рецидивов ее чрезмерной «политизированности», когда федеральная поддержка конкретным регионам доставалась в результате «торга» (преференции в обмен на политическую лояльность и этнонациональную стабильность); она не должна превращаться из важнейшей управленческой политики в «политиканство»; ограниченные финансовые ресурсы региональной политики не должны концентрироваться на создании региональных «потемкинских» деревень и реализации суперпроектов «имиджевой» направленности.

Совершенствование региональной политики России должно сопровождаться усилением ее институтов и институциональных структур. Целесообразно сосредоточить внимание на формировании на межрегиональном, региональном и местном уровнях специальных агентств (корпораций) регионального развития как специализированных институтов региональной политики, созданных на пересечении интересов власти, бизнеса и населения. Анализ зарубежного опыта (на примере стран Европейского союза, США, Канады, Австралии) региональной политики показал эффективность функционирования агентств регионального развития.

Таким образом, нами постулируется связь реализуемой в стране модели региональной политики с направленностью и целевыми установками регионального стратегического планирования. Так, в условиях конкурентного федерализма и ориентации на «поляризованную» модель региональной политики (ориентация на поддержку «регионов-локомотивов» и отказ от политики «выравнивания»), это неизбежно приводит к акцентированию в региональных стратегиях курса на привлечение внешних ресурсов для решения крупномасштабных инвестиционных проектов; задачи поиска ресурсов для саморазвития и ориентации на собст-

¹ В этой связи может быть поставлен вопрос о возможном перераспределении части функций и полномочий государственного управления на межрегиональный уровень и о пересмотре ряда принятых ранее положений, сужающих инициативу и права субъектов Федерации и необоснованно усиливающих централизацию принятия и исполнения решений в социально-экономической сфере при одновременном четком ресурсном закреплении полномочий, переданных с федерального на региональный и местный уровни.

венные силы неизбежно отходят на второй план. В то же время развитие и усиление горизонтальных интеграционных связей российских регионов как важнейшее направление региональной политики неизбежно требует более конкретных и операциональных разделов по межрегиональной интеграции и межрегиональным программам и проектам в стратегиях социально-экономического развития федеральных округов.

2.3. Принципы регионального стратегического планирования

Отличия регионального стратегирования от традиционного регионального планирования

Прежде чем выявить основные принципы регионального стратегического планирования, сформулируем ключевые отличия стратегического от традиционного регионального планирования. В стратегическом планировании:

- ✓ осуществляется неразрывная связь со стратегическим управлением; стратегическое планирование рассматривается не столько как акт формирования программных документов социально-экономического развития региона, но как процесс совершенствования всей системы регионального управления, превращая его именно в стратегическое управление;
- ✓ особое внимание уделяется внешним возможностям и угрозам и внутренним слабым и сильным сторонам, а также существующим и потенциальным конкурентам для конкретной территории;
- ✓ учитываются сложившиеся на федеральном и региональном уровнях институты (т.е. нормы, процедуры и «правила игры»);
- ✓ акцент делается на действии (на процессе), а не просто на фиксации идеального состояния, к которому нужно стремиться;

- ✓ используются встроенные механизмы реализации;
- ✓ важно вовлечение в процесс разработки и реализации стратегических планов и программ максимально возможного числа заинтересованных сторон и лиц (стейкхолдеров), учет их мнений и интересов;
- ✓ особое значение имеют механизмы согласования интересов различных «акторов», а также использование согласительных процедур в процессе обсуждения планов при учете интересов различных сторон и при нахождении компромиссных решений;
- ✓ чрезвычайно важен учет фактора неопределенности (здесь, как правило, не годится простая экстраполяция данных и процессов);
- ✓ реализуется идея мониторинга и оценки выполнения стратегических решений, которая служит важной основой формирования новых циклов стратегического планирования.

С учетом такого понимания регионального стратегического планирования сформулируем его основные принципы.

Основные постулаты стратегического планирования

Практически в каждой работе по стратегическому планированию так или иначе высказывается авторская позиция относительно его принципов и основных постулатов.

- ♦ Так, в упоминавшемся учебнике «Стратегическое планирование» [Стратегическое планирование..., 1998] в качестве таковых выделены:
- 1) принцип единства экономики и политики при приоритете политики;
 - 2) принцип единства централизма и самостоятельности;
 - 3) принцип научной обоснованности и эффективности управленческих решений;
 - 4) принцип сочетания общих и локальных интересов при приоритете интересов более высокого ранга и стимулировании личной и коллективной заинтересованности в выполнении управленческих решений.

Нам представляется, что такие формулировки мало отвечают специфическим особенностям стратегического планирования,

они, скорее, подходили бы для учебника по народнохозяйственному планированию 60-х годов прошлого века.

Весьма обширный перечень принципов стратегического планирования (научности, целенаправленности, адаптивности, комплексности и т.д.) приводится О.В. Коломийченко и В.Е. Рохчиным [Коломийченко, Рохчин, 2003, с. 80–83]. Среди них есть, например, весьма необычный принцип «первого руководителя» (действительно, успех той или иной стратегии или стратегической программы зависит от степени «включенности» руководителя региона или мэра города в процесс их разработки и реализации).

В.Н. Лексин и А.Н. Швецов обращают особое внимание на принципы целостности и единства, гибкости и непрерывности [Лексин, Швецов, 2006]. Так, реализация принципа целостности (т.е. охвата всех уровней и всех звеньев власти) и единства (т.е. методической организационной, правовой и информационной согласованности порядка разработки и содержания документов) предполагает, что федеральные и региональные органы власти должны разрабатывать прогнозы, концепции, стратегии и программы как взаимосвязанные документы в формате, обеспечивающем сопоставимость параметров и возможность их взаимной корректировки.

Принцип гибкости означает, прежде всего, необходимость вариантной проработки плановых мероприятий, с учетом возможных различий в условиях их реализации. Принцип непрерывности означает необходимость проводить периодический (например ежегодный или раз в 3–4 года) пересмотр (уточнение, коррекцию) параметров планов регионального развития и их пролонгацию на следующий плановый отрезок времени с учетом результатов выполнения запланированных задач в истекшем периоде, а также текущих и прогнозируемых изменений в условиях их реализации. Мы солидарны с авторами, что тем самым должно постулироваться и осуществляться «скользящее» стратегическое планирование.

- В проекте Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» (версия 2011 г.) указывались следующие его принципы:
 - единства и целостности;
 - внутренней сбалансированности;
 - результативности и эффективности функционирования;
 - самостоятельности выбора путей решения задач;

- ответственности участников процесса государственного стратегического планирования;
 - разграничения предметов ведения и полномочий в закрепленной сфере ответственности);
 - прозрачности (открытости);
 - достоверности и реалистичности;
 - взаимного соответствия по срокам, ресурсам и ожидаемым результатам мер государственного стратегического планирования и бюджетной политики;
 - соответствия показателей стратегическим целям;
 - взаимосвязи стратегического планирования в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.
- Они дополняют следующие принципы стратегического планирования, выделенные в Указе Президента Российской Федерации № 536 от 12 мая 2009 г. «Основы стратегического планирования в Российской Федерации»:
- взаимозависимость мер социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности;
 - разграничение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и координация их деятельности в целях обеспечения национальной безопасности;
 - системность долгосрочных решений в области устойчивого развития Российской Федерации, согласованных с мерами по обеспечению национальной безопасности;
 - своевременность реализации мер, способствующих укреплению национальной безопасности и направленных на динамичное экономическое, культурное и духовное развитие Российской Федерации;
 - своевременная корректировка стратегических национальных приоритетов в интересах гармоничного развития личности, общества и государства, обеспечения стабильного состояния национальной безопасности;
 - концентрация материальных, финансовых, кадровых, научно-технологических, информационных и иных ресурсов в интересах устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности.

Видно, что эти принципы сформулированы под призмой реализации Стратегии национальной безопасности и имеют несколько иную целевую направленность.

Можно согласиться с большинством формулировок принципов стратегического планирования, предложенных различными авторами. Некоторые из них действительно имеют определяющий

характер (например принципы системности и комплексности, целенаправленности, гибкости), некоторые – вторичный.

Принципы регионального стратегирования

Сформулируем наше понимание основных принципов регионального стратегического планирования, которое следует как из общеметодологических подходов к СПУ, так и из нашего практического опыта по разработке различного рода стратегических документов регионального развития. Т.е. эти принципы мы будем рассматривать не как идеологические максимы, но как основополагающие начала, определяющие содержание конкретных программных документов регионального стратегического планирования в России. Некоторые из них выдвигаются нами впервые, ряд других использовался и другими исследователями, но с несколько иными акцентами и обоснованиями.

Итак, мы считаем, что к важнейшим принципам регионального стратегического планирования относятся:

1. *Принцип системности.* В нашем понимании он означает, во-первых, возможность достижения системного эффекта (синергизма) за счет всестороннего и комплексного обоснования стратегических решений по развитию региона или города в единстве рассмотрения экономических, социальных, технологических, институциональных, экологических и других факторов и условий и, во-вторых, необходимость и возможность достижения согласованности стратегических планов и программ развития конкретного региона с планами и программами других территорий (горизонтальные системные взаимодействия), а также с национальными и межрегиональными планами и программами и с местными (муниципальными) планами и программами (вертикальные системные взаимодействия). Таким образом, реализация этого принципа совмещает использование принципов субсидиарности и интеграционности.

2. *Принцип социальной доминантности.* Любые стратегические решения и любые программные документы регионального и муниципального стратегического планирования и управления должны рассматриваться сквозь призму достижения главной

цели – повышения уровня и качества жизни населения, проживающего на данной территории. Причем это должно обеспечиваться не «дежурным» выдвижением социально-гуманитарных лозунгов и простой артикуляцией социальной направленности стратегических планов, а за счет выбора стратегических приоритетов и конкретных управленческих политик, которые в конечном счете приведут к росту человеческого потенциала данной территории. Необходимо отвергать всякие стратегические решения, даже исключительно выгодные с экономической точки зрения, но снижающие региональный человеческий (и экологический) потенциал.

3. *Принцип историзма* (единства времени и пространства). При обосновании этого принципа мы исходим из того, что не существует идеальной унифицированной конструкции регионального стратегического планирования, пригодной для любой страны и для любого этапа ее развития. Стратегическое планирование достаточно жестко привязано к конкретным условиям конкретных регионов (в первую очередь к стартовым уровням их социально-экономического развития и к существующим на данный момент времени институциональным условиям – как федеральным, так и региональным). В.Н. Лексин ввел понятие «реального федерализма» [Лексин, 2008, с. 46–47], которое вполне можно распространить на категорию «реального стратегического планирования».

♦ Этот принцип тем более важен, чем большей региональной спецификой обладают те или иные страны. Например, в Нидерландах стратегические планы регионов могут формироваться практически на одинаковых принципах. В России, где на одном полюсе расположены, например, высокоразвитые субъекты Федерации – столичные города Москва и Санкт-Петербург, на другом полюсе – депрессивные республики Северного Кавказа с сильным влиянием мусульманского фактора и традиций (или же северные территории Сибири и Дальнего Востока с экстремальными условиями жизнедеятельности и производства), такая унификация стратегического планирования вряд ли уместна. В этой связи, подвергая выше критику планирование, основанное на социальных коммуникациях и сотрудничестве (Communicative-Collaborative Planning), мы имели в виду слабую возможность его применения в современных российских условиях. В то же время в странах с развитыми

демократическими традициями и сформировавшейся эффективной системой институтов гражданского общества, такой тип планирования может в скором времени найти реальное применение.

4. *Принцип партнерства.* Процесс стратегического планирования и управления основан на партнерстве и взаимодействии власти, бизнеса и населения. Частным случаем реализации этого принципа являются принципы государственно-частного партнерства и социальной ответственности бизнеса. В частности, крупные корпорации (не только государственные) должны рассматриваться в качестве важных субъектов стратегического планирования, поскольку, с одной стороны, их активы и финансовые ресурсы могут и должны привлекаться при реализации стратегических программных мероприятий, с другой – их влияние на социально-экономическую ситуацию в ряде регионов является определяющим.

5. *Принцип баланса и согласования интересов.* Он тесно связан с принципом партнерства. В отличие от обычного долгосрочного планирования, в стратегическом планировании категория «*интереса*» приобретает ключевое значение. Практическая реализация этого принципа на деле означает «соприкосновение» и взаимодействие в процессе стратегирования конечного и непосредственного субъектов стратегического планирования (а именно – регионального сообщества в лице институтов гражданского общества и региональной власти), а также представителей федеральных органов власти и управления и бизнес-структур, имеющих стратегические интересы в данном регионе. Одна из основных максим стратегического планирования – как можно более активное вовлечение в процесс стратегирования всех «стейкхолдеров» (заинтересованных лиц) – должна найти практическое применение не только в формальном акте их ознакомления с уже разработанными стратегическими решениями, но и в предоставлении возможности артикуляции их интересов на начальной стадии стратегирования с дальнейшей реализацией согласительных процедур и выработки механизмов достижения консенсуса и баланса интересов.

♦ Как показывает опыт, это один из наиболее трудно реализуемых на практике принципов, но он абсолютно необходим, иначе процесс разработки и реализации стратегических планов и программ неизбежно будет находиться под давлением ложно понимаемых «народнохозяйственных интересов», «интересов национальной безопасности», интересов конкретных вертикально-интегрированных компаний, финансово-промышленных групп или неформальных «групп интересов». Опять-таки, опыт показывает, что при таком раскладе чаще всего в проигрыше остается население или экологическая безопасность конкретной территории. Поэтому реализация данного принципа имеет самое непосредственное отношение к принципам системности и социальной доминантности.

6. Принцип реалистичности и достижимости. Несмотря на долгосрочный, как правило, характер стратегических решений, они должны не просто указывать желаемую траекторию социально-экономического развития региона или города, но и учитывать возможность реальной достижимости поставленных целей с позиции имеющихся и перспективных ресурсов (трудовых, материальных, финансовых, интеллектуальных) и естественных ограничений, диктуемых внутренней и внешней институциональной средой, прогнозируемой конъюнктуры внутреннего и внешнего рынка на продукцию основных отраслей специализации данного региона. Отсюда вытекает необходимость использования следующего принципа регионального стратегического планирования.

7. Принцип научности, объективности и доказательности. Он означает, что процесс стратегического планирования должен быть основан на серьезной научно-методологической базе, которая дает возможность выдвигать и обосновывать гипотезы и сценарии перспективного развития не просто как логически непротиворечивые конструкции «образа будущего», но основанные на четком и комплексном учете и прогнозировании основных факторов производства, развития человеческого потенциала, институциональной среды в их единстве и взаимодействии. Это возможно только на основе использования современного научно-методического инструментария стратегического планирования (см. гл. 4), который должен применяться на принципах объективности (т.е. невозможности «подстраивания» результатов прогнозов под конъюнктурные цели или политический заказ) и комплексности. Именно поэтому в стратегическом планировании и

управлении весьма слабое применение может найти футурология (наука предвидения будущего), основанная на менее строгих исследовательских методах и фактически находящаяся на грани научной фантастики.

8. *Принцип институционализации.* Основные программные документы регионального и муниципального развития, разрабатываемые в процессе СПУ, должны не только формулировать главные цели, задачи и стратегические приоритеты и обосновывать необходимые управленческие политики, но и включать в себя «встроенные» механизмы их реализации, а также предложения по возможной корректировке внутренних институциональных условий (в том числе по совершенствованию регионального законодательства, по формированию новых институциональных структур и т.д.), требуемых для реализации обосновываемых стратегических решений и приоритетов.

Сложнее обстоит дело с предложениями по корректировке внешних институциональных условий (например федеральных законов, норм и правил), поскольку это не входит в компетенцию и предмет ведения субъектов регионального стратегического планирования и управления. Очевидно, что федеральное законодательство не может и не должно механически подстраиваться под стратегические планы каждого конкретного региона. Но, тем не менее, если в процессе стратегирования делаются четкие и обоснованные выводы, что существующие внешние институциональные нормы и правила приходят в противоречие не только с перспективами развития данного региона, но и затрагивают интересы многих других регионов, то в процессе регионального стратегирования могут готовиться специальные предложения по возможной корректировке федеральных норм и правил в формате «законодательных инициатив».

9. *Принцип повышения конкурентоспособности* регионов различного ранга и их систем управления. Курс на повышение конкурентоспособности должен стать главным побудительным мотивом при обосновании любого стратегического решения и при реализации любого инвестиционного проекта. Конкурентоспособность региона – многовекторное понятие, включающее не только производственный сегмент региональной социально-экономической системы. Оно также связано с конкурентоспособ-

ностью социальной сферы, системы регионального управления, научно-образовательного и культурного потенциала конкретного региона. Как будет показано ниже, категория конкурентоспособности региона не должна подменяться понятием его конкурентной борьбы за привлекаемые внешние ресурсы и инвестиции.

10. *Принцип открытости и информационной доступности.* Современное стратегическое планирование резко отличается от социалистического директивного планирования и в силу необходимости реализации данного принципа, который является производным от принципов партнерства, баланса интересов и социальной доминантности. Если социалистическое планирование было келейной функцией специальных государственных ведомств (Госплана СССР и госпланов союзных республик), то стратегическое планирование предполагает информационную открытость на всех стадиях. Более того, развитие стратегического планирования в век информационной революции и формирования информационного общества столкнется с необходимостью пересмотра самих его этапов и процедур.

Новые коммуникационные интернет-системы и сетевые социальные структуры будут непосредственно использоваться при выработке стратегических решений и достижении консенсуса в режиме on-line. В сетевом информационном обществе может быть осуществлен постепенный переход от представительной к прямой демократии, и здесь одна из практических сфер ее использования может быть связана с новым качеством стратегического планирования, построенного на базе открытых информационных систем с участием сетевых структур гражданского общества, дополняющих профессиональные экспертные и управленческие структуры¹.

¹ Именно так мы склонны трактовать высказывание бывшего Президента РФ Д.А. Медведева на встрече с активом партии «Единая Россия» 28 мая 2010 г. «Я думаю, что вы со мной согласитесь, что грядет эпоха возвращения в известной степени от представительной демократии к демократии непосредственной, прямой – при помощи Интернета. ...Представительная демократия лучше всего, но это устаревшее представление. С учетом того, какой уровень образования у наших граждан и вообще в мире, я абсолютно уверен, что элементы прямой демократии – не только обсуждение животрепещущих вопросов, не только социология, не просто дискуссии в блогах, а именно прямой демократии – будут появляться в нашей жизни» [Власть..., 2010].

11. *Принцип обучаемости.* Он означает, что, во-первых, региональное стратегическое планирование должно формироваться с учетом как позитивных, так и негативных уроков предшествующих циклов стратегирования и, во-вторых, в этом процессе должно происходить обучение (и взаимообучение) в виде овладения новыми знаниями и творческими навыками об объекте СПУ как представителей властных структур, которые должны использовать эти знания в своей управленческой деятельности, так и экспертов-разработчиков стратегических документов и населения региона и потенциальных стейкхолдеров.

12. *Принцип инновационности.* Стратегические решения по своей сути не должны консервировать сложившуюся ситуацию, но быть направленными на поиск и реализацию новых инновационных путей в экономическом, социальном и технологическом развитии региона, а также в управленческих технологиях.

В таком понимании особенностей и принципов регионально-го стратегического планирования оно является гибким сочетанием управленческой деятельности в ее прямом понимании, научности и искусства. Последнее означает, что формирование региональных стратегий и концепций является по своей сути творческим процессом и не допускает формализма, использования шаблонных схем и готовых решений. «Искусство управления» становится не просто красивым и расхожим слоганом, но важной характеристикой современных систем регионального управления, построенных на творческих, осмысленных, системных и нешаблонных решениях.

С учетом выдвинутых нами принципов и особенностей регионального стратегического планирования и управления сформулируем теперь их определения.

Региональное стратегическое планирование – процесс обоснования и выбора стратегических приоритетов и направлений устойчивого и эффективного развития региона в единстве социальных, экономических, научно-технических, экологических и институциональных факторов и условий, разработка на этой основе управляющих политик и механизмов реализации, обеспечивающих повышение конкурентоспособности социально-экономической системы региона и ее адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды.

Региональное стратегическое управление – основанная на стратегическом планировании деятельность органов государственной власти региона с привлечением институтов гражданского общества и бизнес-структур, учитывающая внешние и внутренние институциональные условия и ограничения и направленная на достижение основной миссии, стратегических целей и задач устойчивого социально-экономического развития региона, на укрепление его человеческого потенциала и роли в системе национальной и мировой экономики.

Стратегические приоритеты, цели и задачи региона – это приоритеты, цели и задачи реализации наиболее важных и значимых перспективных (долгосрочных и среднесрочных) направлений развития региональной социально-экономической системы, отвечающие требованиям эффективности, конкурентоспособности, инновационности и социальной направленности.

Мы отдаем себе отчет в том, что существующая в настоящее время в России практика регионального управления далеко не в полной мере следует сформулированным выше принципам регионального стратегического планирования и основным требованиям, которым оно должно соответствовать. Это, скорее, формулировка некой идеальной схемы и принципов СПУ, к которым нужно стремиться. Но, как мы полагаем, такой вектор управленческих изменений абсолютно необходим, в том числе и для того, чтобы постепенно преодолеть имеющееся в России в настоящее время отчуждение общества от власти (которое в некоторых случаях приближается к противостоянию).

Это отчуждение имеет глубокие корни, идущие от десятилетий существования СССР, и оно не ликвидируется автоматически в ходе политических и экономических реформ. Более того, кризисные 1990-е годы лишь укрепили такое противостояние власти и общества, и требуются серьезные усилия для налаживания их конструктивного диалога и сотрудничества. Поэтому формирование и развитие на новой основе регионального стратегического планирования мы рассматриваем, в том числе, как общественный процесс и составную часть демократизации российского общества, становления и укрепления его демократических институтов.

ГЛАВА 3

ДОКУМЕНТЫ, ЭТАПЫ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

Введение

Важное значение в процессе стратегирования имеет правильное определение этапов стратегического планирования и управления. Региональное стратегическое планирование и управление может эффективно реализовываться лишь при наличии соответствующей нормативно-правовой базы, формируемой как на федеральном, так и на региональном уровнях, и необходимых институциональных структур¹.

Стратегическое планирование является творческим процессом и не допускает унификации и использования шаблонных схем, тем не менее существуют некоторые «рамочные» условия, правила и рекомендации по составлению основных документов СПУ. Если раньше мы рассматривали общие, концептуальные вопросы, то здесь и далее мы будем иметь в виду конкретные формы стратегирования, а именно – систему основных документов регионального стратегического планирования и управления.

¹ Интересный анализ нормативно-правовой базы и системы документов государственного планирования в Российской Федерации (в том числе государственного стратегического планирования) содержится в работе [Смирнова, 2010].

При этом мы исходим из того, что все эти вопросы достаточно подробно рассмотрены в публикациях Б.С. Жихаревича, Б.И. Гринчеля, В.Н. Лексина, В.Е. Рохчина, А.Н. Швецова и других исследователей, и не имеет смысла расписывать все процедуры и этапы стратегирования. Обратим лишь внимание на некоторые спорные моменты и опишем основную схему разработки стратегических документов, которую мы реально использовали на практике.

3.1. Базовые документы стратегического планирования и управления

Иерархия основных документов регионального стратегирования

Вначале определимся с иерархией основных документов регионального стратегического планирования и управления. Во всех публикациях она формируется из следующих компонент: прогнозы, стратегия, концепция, стратегический план, целевые программы. Однако в эти понятия зачастую вкладываются различные толкования, поэтому необходимо определиться с основными дефинициями.

В формулировке В.Н. Лексина и А.Н. Швецова основную нагрузку в системе регионального управления несут региональные программы, а стратегия является их системной и «идеологической» надстройкой.

♦ «Под стратегией следует понимать свод конкретных предпрограммных обоснований решения приоритетных проблем территориального развития страны и ее регионов на 5–10-летний период. Стратегии должны включать: (а) результаты диагностики региональных ситуаций и проблем с оценкой их общегосударственной (региональной) значимости, приоритетности и очередности решения; (б) обоснование необходимости разработки долгосрочных и среднесрочных программ решения отобранных проблем территориального развития с указанием конкретного содержания предлагаемых программ, основных характеристик решаемых проблем до начала и в результате реализации программ,

требуемого объема ресурсов. Конечной целью стратегий является уточнение целесообразности и возможности сосредоточения усилий органов государственной власти на конкретном перечне программно решаемых проблем общегосударственного и регионального значения в рамках соответствующих полномочий этих органов. Стратегии (так же, как и концепции) должны утверждаться исполнительными органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов» [Лексин, Швецов, 2006, с. 146].

О.В. Коломийченко и В.Е. Рохчин основным базовым документом регионального стратегического планирования считают концепцию социально-экономического развития региона [Коломийченко, Рохчин, 2003, с. 75–76]. В их понимании концепция является «идеологической» основой конкретных управляющих политик, призванных реализовывать выдвинутые стратегические цели.

Относительно автономным компонентом в системе регионального стратегического планирования являются комплексные прогнозы социально-экономического развития региона, а также частные прогнозы (демографического развития, ресурсной базы, экологического состояния региона и т.д.). «Автономность» системы прогнозов проявляется в том, что хотя они могут и должны входить важной составной частью в основные документы стратегического планирования (концепции, стратегии, стратегические планы), но часто «живут собственной жизнью», являясь основой для различных научно-аналитических докладов и записок, предвыборных программ различных партий, для принятия решений по отдельным вопросам социально-экономического развития конкретного региона.

Общепризнанным компонентом стратегического планирования являются программы социально-экономического развития региона как документы, содержащие совокупность мероприятий, увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам реализации и направленных на достижение намеченных целей стратегического развития региона. Программы являются конкретизацией стратегических документов более высокого уровня (региональных стратегий или концепций) применительно к среднесрочному этапу развития. Помимо программы социально-экономического развития, стратегическое планирование реализуется через систему ча-

стных целевых программ (федерального, регионального и муниципального уровней).

Наибольшие дискуссии вызывает вопрос – что же является основным, базовым документом регионального стратегического планирования – концепция или стратегия?

Федеральный закон № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», принятый в 1995 г., указывает, что к основным документам государственного прогнозирования относятся концепции и программы социально-экономического развития страны и субъектов Федерации.

«Основы стратегического планирования в Российской Федерации», утвержденные Указом Президента Российской Федерации № 536 от 12 мая 2009 г., ориентируют, что основными документами стратегического планирования на федеральном уровне являются Стратегия национальной безопасности Российской Федерации и Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, разрабатываемые на 20 лет; направления социально-экономического развития Российской Федерации, разрабатываемые на 10 лет, которые детализируются через систему стратегий (программ) развития отдельных секторов экономики, приоритетных национальных проектов, межгосударственных программ, основных направлений деятельности Правительства РФ, федеральных (ведомственных) целевых программ и других программных документов. К числу основных документов регионального стратегического планирования данный Указ относит стратегии (концепции) развития федеральных округов и стратегии (комплексные программы) социально-экономического развития субъектов Федерации.

В проекте Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» (2012 г.) указывается, что к документам государственного стратегического планирования, разрабатываемым *на федеральном уровне*, относятся:

- стратегический прогноз устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности;
- прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на долгосрочный период;

- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период;
- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период;
- стратегия национальной безопасности Российской Федерации на долгосрочный период;
- концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации;
- долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации;
- генеральная схема расселения на территории Российской Федерации;
- отраслевые документы государственного стратегического планирования;
- стратегии социально-экономического развития федеральных округов и отдельных территорий;
- основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на среднесрочный период;
- государственная программа Российской Федерации;
- государственная программа вооружения Российской Федерации;
- схемы территориального планирования Российской Федерации;
- федеральные целевые программы.

К документам государственного стратегического планирования, разрабатываемым *в субъектах Российской Федерации*, согласно проекту данного Федерального закона, относятся:

- стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу;
- схема расселения на территории субъекта Российской Федерации;
- прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;
- схема территориального планирования субъекта Российской Федерации;

- программа социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;
- государственная программа субъекта Российской Федерации;
- иные документы, решение о разработке которых принято высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, даже в федеральных законодательно-правовых актах (или в их проектах) наблюдается различное толкование основных документов стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях (например, в одном случае система прогнозов выделяется в самостоятельные документы, в другом – она включается в более общие синтетические документы и т.д.). Неудивительно, что в экспертной среде различия в формулировке состава основных документов стратегического планирования еще больше.

Достаточно показательна позиция, изложенная О.В. Коломийченко и В.Е. Рохчиным в их книге «Стратегическое планирование развития регионов России. Методология, организация». Как было отмечено выше, они считают, что основным, базовым документом стратегического планирования в субъекте Федерации должна быть концепция социально-экономического развития (но не стратегия), на базе которой разрабатываются другие программные документы (например, стратегический план как краткий презентационный вариант долгосрочной концепции, система целевых программ, проектов и т.д.). Они пишут: «Таким образом, между категориями «стратегия» и «концепция» прослеживается взаимосвязь части и целого, другими словами, концепция стратегического комплексного социально-экономического развития региона должна включать в себя в качестве составляющей основные положения его стратегии» [Коломийченко, Рохчин, 2003, с. 77].

Еще раз отдавая должное высокому научному и практическому уровню данной книги, позволим здесь не согласиться с ее авторами.

Во-первых, мы не считаем вопрос дефиниций определяющим в спорах о системе документов регионального стратегического

планирования. На самом деле неважно, как называется его основной документ «Стратегия» или «Концепция». Важно, чтобы в это понятие вкладывалось правильное понимание сути и содержания стратегического планирования в регионе или городе (формулировка миссии, выбор стратегических приоритетов развития, обоснование и прогноз сценариев развития, управленческие политики, механизмы реализации и т.д.). С этих позиций содержание региональной концепции социально-экономического развития, предложенное О.В. Коломийченко и В.Е. Рохчиным, таким требованиям, безусловно, отвечает. Но в таком случае нет нужды противопоставлять понятия «концепция» и «стратегия».

Во-вторых, если все-таки встать на позицию терминологического пуризма, то и название основного документа стратегического планирования должно также быть связано с этой формулировкой, и оно должно быть от нее производным (т.е. именно «стратегия», но не «концепция»). Последнее было бы более уместно, если бы речь шла о «концептуальном планировании»).

В-третьих, если сопоставить общие формулировки «стратегии» (например как способ использования средств и ресурсов, направленный на достижение определенной цели и учитывающий условия внешней среды; общий план действий) и «концепции» (например как систему взглядов, то или иное понимание событий, явлений, процессов, основную идею), то снимается вопрос о том, какой документ является первичным и основным в стратегическом планировании. Концепция как система взглядов – более пассивное понятие в отличие от стратегии, которая активна по определению (это способ достижения поставленных целей, направление развития и т.д.). Безусловно, что всякая стратегия должна быть основана на какой-то системе взглядов (а именно – на концепции); но не всякая система взглядов (концепция) включает в себя пути реализации, достижения этой основной идеи (т.е. стратегию конкретных действий).

Таким образом, если использовать расширительные понятия «стратегии» и «концепции» для наименования основного документа регионального стратегического планирования и управления, то мы отдаем предпочтение формулировке «стратегия регионального социально-экономического развития», хотя, повторяем, не считаем спор о дефинициях принципиально важным. В то же время добиться единства в понятиях следует хотя бы на уровне принимаемых федеральных законов и иных нормативных актов,

которые должны обрисовывать рамочные условия стратегического планирования на региональном уровне (в том числе – указывать на состав основных документов СПУ федеральных округов и субъектов Федерации).

Система документов регионального стратегирования по пространственно-временному принципу

Система регионального стратегического планирования и управления формируется на четырех уровнях: федеральном; межрегиональном (макрорегионы и федеральные округа); региональном (субъекты Федерации); местном (города, административные районы и другие муниципальные образования). Три первых уровня входят в систему государственного управления, последний уровень – в систему муниципального управления.

По временному признаку принято различать систему документов регионального стратегического планирования и управления, относящихся к долгосрочному, среднесрочному и краткосрочному периоду (годовые и другие документы оперативного текущего планирования по определению не входят в систему СПУ). Однако до сих пор не достигнуто единство во мнениях относительно того, какие временные интервалы относить к долгосрочному, среднесрочному и краткосрочному периодам планирования в зависимости от его уровней.

В проекте Федерального закона «О стратегическом планировании» указывается, что среднесрочным периодом является период, следующий за текущим годом, продолжительностью от 3 до 6 лет, а долгосрочным – период продолжительностью 6 и более лет. Мы разделяем точку зрения, зафиксированную в Указе Президента РФ № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации», согласно которой стратегическое планирование осуществляется на долгосрочную (10–20 лет), среднесрочную (5–10 лет) и краткосрочную (3–5 лет) перспективу.

Мы также считаем, что в системе государственного стратегического планирования и управления в целях системности и определенной унификации стратегических решений для одноименных программных документов (например, стратегий) должен применяться единый подход к определению периода времени, на который они разрабатываются. В системе муниципального стратегического управления одноименные документы могут разрабаты-

ваться с приближением к нижней границе временных интервалов долгосрочной и среднесрочной перспективы (так, для малого города, по-видимому, нецелесообразно разрабатывать стратегию его развития на 20-летний период; здесь достаточно рассмотрение временного интервала до 10 лет).

♦ В этой связи следует отметить, что в зарубежных публикациях часто встречается точка зрения, что максимальная перспектива, на которую должны разрабатываться стратегические документы регионального развития, должна быть ограничена 6–10 годами¹. Мы полагаем, что такая позиция связана с гораздо более «мелким» масштабом регионов и муниципалитетов большинства стран (например европейских) по сравнению с Россией и с более «рутинным» характером преобразований в них экономики и природной среды. В то же время в Российской Федерации ряд субъектов Федерации по своим масштабам кратно превосходят характеристики многих стран мира; протяженность территории и разнообразность ресурсов (многие из которых ожидают своего освоения лишь в долгосрочной перспективе) требуют не только текущих или среднесрочных стратегических решений, но выбора стратегических альтернатив исходя из более длительного горизонта развития, с которым связаны многие инфраструктурные (в частности транспортные), энергетические и иные проекты крупномасштабного вовлечения в хозяйственный оборот новых природных ресурсов.

Итак, мы считаем, что основной состав документов регионального стратегического планирования и управления в Российской Федерации должен состоять из следующих компонент:

1. Федеральный уровень

- стратегия территориального (пространственного) развития Российской Федерации на 20 лет;
- схема расселения и территориального планирования Российской Федерации на 20 лет;
- территориальный раздел среднесрочной программы социально-экономического развития страны на 10 лет.

¹ Например, Л. Фараго считает, что типичный горизонт стратегического планирования должен быть связан со среднесрочными циклами планирования, которые он определяет в 3–7 лет [Farago, 2004, с. 49].

2. Межрегиональный уровень

- стратегия социально-экономического развития федерального округа (макрорегиона) на 20 лет;
- федеральные целевые программы регионального развития, ареал распространения которых захватывает несколько субъектов Федерации.

3. Региональный уровень

- стратегия социально-экономического развития субъекта Федерации на 20 лет;
- схема территориального планирования субъекта Федерации на 20 лет;
- федеральная целевая программа развития субъекта Федерации;
- целевые программы регионального социально-экономического развития, реализуемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;
- программа социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период (10 лет);
- краткосрочные программы и планы (на срок 3–5 лет), конкретизирующие целевые установки и задачи долгосрочной стратегии и среднесрочной программы субъекта Федерации.

4. Местный уровень

- стратегия (стратегический план) социально-экономического развития на долгосрочную перспективу¹;
- программа социально-экономического развития на среднесрочную перспективу;
- целевые программы и планы, конкретизирующие целевые установки и задачи долгосрочной стратегии и среднесрочной программы города, административного района или другого муниципального образования.

Спорным вопросом является рассмотрение в системе регионального стратегического планирования и управления ведомственных программных документов, которые могут разрабатываться на

¹ Временной интервал долгосрочной или среднесрочной перспективы варьируется в зависимости от масштаба города или муниципального образования.

макрорегиональном уровне (например «Энергетическая стратегия Сибири», «Транспортная стратегия Сибири») или же территориальных разделов аналогичных федеральных программных документов. Хотя мы считаем, что наличие территориальных разделов является обязательным условием формирования любого федерального/макрорегионального стратегического документа (ведомственного или проблемного), но, тем не менее, они не должны напрямую входить в систему регионального стратегического планирования и управления, хотя и могут активно в ней использоваться.

Новизна предлагаемой схемы основных документов регионального стратегического планирования и управления проявляется в наличии на федеральном уровне двух программных документов: Стратегии регионального (пространственного) развития России на 20 лет и Схемы расселения и территориального планирования Российской Федерации на 20 лет. Большинство исследователей полагают, что на этом уровне достаточна разработка лишь долгосрочной Схемы территориального планирования (в ее трактовке как Генеральной схемы развития и размещения производительных сил страны). Такая же позиция была закреплена и в проекте Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» (2012 г.)¹.

Мы считаем, что введение в систему стратегического планирования Российской Федерации долгосрочной стратегии ее территориального (пространственного) развития является принципиальным моментом. Существующая в настоящее время практика сведения всех глобальных и стратегических проблем пространственной организации российской экономики и общества (которые в силу специфики России требуют особо масштабных и неординарных решений) только к одному из многих разделов Концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу явно недостаточна. Поэтому наряду с

¹ Стратегия регионального (пространственного) развития не упоминалась во всех версиях проекта Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» вплоть до ноября 2012 г. Поэтому автор неоднократно отмечал целесообразность корректировки текста проекта этого Закона в данном направлении (в том числе в замечаниях и предложениях, которые отправлялись от имени руководства Сибирского федерального округа и руководства Сибирского отделения РАН). Возможно, что именно наши предложения повлияли на то, что в последней (декабрь 2012 г.) версии проекта данного Закона в перечне основных документов стратегического планирования федерального уровня присутствует «Стратегия регионального развития России».

разработкой Энергетической, Транспортной стратегий РФ требуется специальная разработка Стратегии пространственного развития страны, которая должна явиться основой для разработки стратегий долгосрочного социально-экономического развития федеральных округов.

В проекте Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» говорится о разработке схем территориального планирования Российской Федерации. Полагаем, что территориальные схемы не являются синонимом Стратегии пространственного развития страны и не могут заменить ее. Они по своему предназначению носят размещенческий характер и должны акцентироваться на разработке вопросов перспективного размещения нового производства на территории Российской Федерации с учетом ограничений по развитию транспортной и энергетической инфраструктуры, балансов трудовых и земельных ресурсов и т.д. и должны быть ориентиром для возможных инвесторов с точки зрения технико-экономических условий для инвестиций в новые производства в регионах. А «Стратегия территориального развития Российской Федерации» – это основной концептуальный документ, который должен определить и законодательно закрепить пространственные приоритеты развития России в долгосрочной перспективе в контексте национальной безопасности и устойчивого развития всей страны.

Мы также считаем, что необходимо и изменение формата федеральной территориальной схемы. Она должна быть не только схемой развития и размещения производства, но и схемой перспективного расселения населения по территории страны, на которую уже должны «накладываться» долгосрочные решения по размещению производства. В силу специфики формата таких программных документов (схемы развития производства и размещения населения), их нецелесообразно совмещать с основным документом регионального СПУ, формируемым на федеральном уровне, а именно – со стратегией территориального развития страны, сводя их лишь до уровня разделов этой стратегии. Нецелесообразна и изолированная разработка схемы размещения и схемы расселения: логика стратегирования требует их совмещения в едином программном документе.

3.2. Этапы формирования программных документов регионального стратегического планирования

Схема и основные блоки разработки стратегии субъекта Федерации

С учетом нашего опыта разработки различных программных документов регионального развития (см. части II и III) мы предлагаем следующую схему и последовательность разработки региональной стратегии (в качестве примера возьмем разработку долгосрочной стратегии социально-экономического развития субъекта Федерации):

- 1) стратегический анализ сложившихся тенденций социально-экономического развития региона;
- 2) выявление основных конкурентных преимуществ данного субъекта Федерации;
- 3) обоснование и постулирование миссии долгосрочного развития региона;
- 4) обоснование основных стратегических целей, приоритетов и реализующих эти цели и приоритеты задач;
- 5) осуществление прогноза долгосрочного социально-экономического развития субъекта Федерации и проработка различных сценариев перспективного развития;
- 6) формирование пакета основных инвестиционных проектов, направленных на реализацию миссии и основных целей, приоритетов и задач перспективного развития;
- 7) подготовка предложений по формированию основных управленческих политик, реализующих миссию и основные стратегические цели региона;
- 8) разработка предложений по институциональным условиям и механизмам реализации стратегии долгосрочного социально-экономического развития региона.

Кратко прокомментируем особенности каждого этапа на примере разработки стратегии долгосрочного развития региона (субъекта Федерации).

♦ Стратегический анализ сложившихся тенденций развития региона

Данный этап является важнейшей составной частью любой стратегической разработки. Несмотря на достаточную очевидность этого этапа, именно здесь таятся «подводные камни», которые могут «посадить на мель корабль стратегирования». Чаще всего опасность таится в осуществлении банального описания современного состояния, темпов и пропорций регионального развития, и при этом «описательность» часто довлеет над «проблемностью». Особенно ярко это проявляется в случае разработки стратегических документов силами сотрудников самих региональных администраций: здесь, во-первых, берутся за основу традиционные годовые отчеты о социально-экономическом развитии региона; во-вторых, очень часто такой анализ лишен объективной оценки существующих проблем конкретной территории, и он невольно приобретает характер победно-отчетных реляций.

Тем не менее весь смысл этого этапа заложен в его названии «стратегический анализ» – т.е. такой объективный анализ прошлых и настоящих тенденций развития, который позволяет четко выявить, во-первых, характерные именно для этого региона тенденции (в том числе на фоне сопоставления со среднероссийскими и с показателями других, особенно смежных, территорий); во-вторых, позволяет вычлениить как наиболее негативные факторы и условия, так и зарождающиеся «полюса» и точки роста в экономике и социальной сфере данного региона.

Основная задача этого этапа – выявить основные проблемы в развитии данного региона и потенциал его роста, зафиксировать его позиционирование в системе общероссийской экономики (и, возможно, в системе международных экономических связей), подготовить основу для определения основных конкурентных преимуществ данного субъекта Федерации (следующий этап стратегирования) и сделать выводы по основным ресурсным ограничениям перспективного развития. Очень важно, чтобы в структуре стратегии этому этапу был посвящен очень емкий и небольшой по объему раздел. Нам известны случаи, когда в региональных стратегиях ряда регионов Российской Федерации описание современного состояния и проблем занимало до двух

третьей всего текста, что, безусловно, обесценивало значимость данного программного документа.

Следует также обратить внимание на важность элиминирования влияния структурного фактора при проведении стратегического анализа развития региона и при анализе обобщающих показателей его развития¹; на необходимость выявления таких особенностей развития, которые носят устойчивый характер и на которые не оказывают влияние спорадические изменения внешней среды; на выявление глубинных процессов, которые таятся за специфическими особенностями тех или иных параметров регионального развития.

♦ Например, при стратегическом анализе развития Новосибирской области мы выявили один очень интересный факт, который действительно резко выделял данный регион среди всех остальных субъектов Федерации: в Новосибирской области в течение достаточно длительного времени наблюдалось существенное превышение среднедушевых доходов населения над среднедушевыми расходами – в отдельные периоды на одну треть (в большинстве регионов имело место обратное соотношение). Детальный анализ выявил, что это было связано со спецификой отраслевой структуры хозяйства региона (гораздо больший, чем в других регионах удельный вес услуг в структуре ВРП, в том числе торгово-посреднических), с большим объемом миграции денежных потоков, связанных с оформлением Новосибирска как крупнейшего за Уралом межрегионального товарно-распределительного и логистического центра; с более интенсивными операциями по продаже-покупке иностранной валюты и т.д. Но это также сигнализировало и о достаточно серьезной проблеме сосредоточения сверхдоходов у относительно узкой группы населения данного региона (в том числе за счет операций в «теневой экономике») при относительно более низком общем уровне денежных расходов у подавляющей части населения Новосибирской области по сравнению со среднероссийским уровнем. Т.е. такой анализ давал сигнал о необходимости осуществления особых мер социальной политики, связанной, в том числе, и с необходимостью сокращения чрезмерных социальных диспаритетов.

¹ Известно, что особенности отраслевой структуры хозяйства зачастую оказывают решающее влияние на факт существенных отличий, например в синтетических показателях эффективности производства по сравнению со среднероссийскими.

♦ Выявление основных конкурентных преимуществ субъекта Федерации

Корректное проведение стратегического анализа дает основу для фиксации основных конкурентных позиций данного субъекта Федерации. Смысл этого этапа предельно ясен: требуется выявить, как главные преимущества конкретного региона, его основные сильные стороны и позиции, поддержка и мобилизация которых в перспективе должна обеспечить усиление этого субъекта Федерации в экономическом пространстве страны, так и основные проблемы, «узкие места», диспропорции и угрозы, которые затрудняют эффективное развитие экономики и социальной сферы данной территории. И в том, и в другом случае выявление сильных и слабых сторон региональной социально-экономической системы должно иметь следствием осуществление целенаправленных политик местных органов власти, способствующих закреплению и усилению позитивных факторов и условий развития и нейтрализации или сокращению – негативных.

На этом этапе особенно важно выделение устойчивых конкурентных преимуществ, которые проистекают из внутренних особенностей данного региона (ресурсные возможности, экономико-географическое и геополитическое положение, накопленный человеческий, промышленный и инновационный потенциал и т.д.). Влияние внешней среды должно оцениваться в первую очередь с позиций воздействий различного рода угроз и внешних препятствий на долгосрочные тенденции социально-экономического развития. Не случайно, что на данном этапе наибольшее распространение получил так называемый SWOT-анализ (т.е. анализ сильных и слабых сторон социально-экономической региональной системы и внешних возможностей и угроз – см. гл. 4).

Особое значение имеет анализ влияния внешних институциональных условий на возможное изменение конкурентных позиций конкретного региона. Выгодные конкурентные позиции конкретного региона в конкретный период времени могут проистекать не из объективных факторов и условий его развития, а в силу специфических институциональных особенностей внешней среды, которые могут прекратить свое действие в любой момент.

♦ Известно, что бурный экономический рост Чукотского автономного округа в 2000–2008 гг. был в существенной степени связан с личностью Р.А. Абрамовича, который был вначале депутатом Государственной Думы РФ от данного региона, а затем и губернатором автономного округа. Его регистрация как физического лица на данной территории и уплата подоходного налога непосредственно в округе резко увеличили бюджетные возможности региона. Кроме того, на Чукотке были зарегистрированы аффилированные с «Сибнефтью» (фактическим владельцем которой был Р. Абрамович) фирмы, через которые осуществлялся сбыт ее нефти и нефтепродуктов. Безусловно, что конкурентные позиции Чукотки в это время кратно превосходили возможности других аналогичных сибирских и дальневосточных территорий. Но это были «искусственные» конкурентные преимущества, обусловленные внешними конъюнктурными институциональными условиями, и они фактически исчезли после ухода Р.А. Абрамовича с поста губернатора. И если бы в годы его пребывания у власти разрабатывалась стратегия долгосрочного социально-экономического развития Чукотского автономного округа, то было бы большой ошибкой переносить на перспективу краткосрочные конкурентные преимущества Чукотки, которые сложились в тот период.

♦ «Сибнефть» в существенной степени повлияла и на судьбу Омской области, где она в течение довольно длительного времени была зарегистрирована и являлась основным налогоплательщиком данного региона. Уход «Сибнефти» из Омской области и ее «прописка» в Санкт-Петербурге оказала настолько сильное негативное воздействие на социально-экономическую ситуацию в регионе, что потребовало федерального вмешательства хотя бы для частичной компенсации выпадающих доходов местного бюджета. (Аналогичная ситуация повторилась вскоре и в Томской области в связи с уходом «Роснефти». Между тем в стратегических документах по данному региону возможные риски в связи с потерей значительных доходов от нефтегазовых компаний в связи с их возможной перерегистрацией никак не просчитывались.)

♦ Обоснование и постулирование миссии долгосрочного развития региона

Формирование миссии развития региона как его наиболее общей, концептуальной «сверхцели» на самом деле является весьма непростым делом, поскольку здесь в очень компактном виде должен быть сформулирован «образ будущего» данного региона, к которому нужно стремиться. Здесь, как правило, трудно применимы шаблонные формулировки, постулирующие, напри-

мер, только направленность на повышение уровня и качества жизни или экономической эффективности. В формулировке миссии должна быть отражена глобальная «суперидея», на основе которой, используя главные конкурентные преимущества конкретного региона, должно быть показано его перспективное позиционирование в экономическом, политическом и культурном пространстве страны. Трудность в определении долгосрочной миссии региона заключается также в том, что, с одной стороны, она должна быть достаточно амбициозной и нацеливать на «прорывные» направления развития и повышения конкурентоспособности, с другой стороны, миссия должна отражать реальные, а не просто гипотетические (или преувеличенные и не имеющие истинной основы) конкурентные преимущества конкретной территориальной системы.

♦ При разработке Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. автор предложил следующую формулировку: «миссия Новосибирской области – превращение в главный инновационный центр на востоке России, отвечающий вызовам XXI века, и в один из наиболее комфортных для проживания, труда и отдыха регионов страны». При этом мы исходили из того, что, во-первых, Новосибирской области трудно найти реального конкурента не только на востоке страны, но и, пожалуй, во всей России (кроме Москвы и Санкт-Петербурга) по концентрации научного потенциала с мировым уровнем признания; во-вторых, из того, что пока этот потенциал не нашел еще серьезного применения в социально-экономической системе данного региона, но имеются реальные возможности для резкого улучшения инновационного компонента развития области на основе внедрения научных разработок; в-третьих, из мощной интеллектуально-культурной среды, хороших природно-климатических условий, относительно благоприятной экологической ситуации, существенного улучшения в последние годы уровня и качества жизни населения Новосибирской области.

Тем не менее такая формулировка вначале не встретила понимания в среде экспертов, в частности, предлагалось убрать словосочетание «главный инновационный центр» и заменить его на «один из важных инновационных центров», сделать менее амбициозной вторую составляющую миссии («превращение в один из наиболее комфортных для проживания, труда и отдыха регионов страны») и т.д. Мы убедительно отстаивали именно такую формулировку, которая в конечном итоге была принята, и в настоящее время она практически стала главным мар-

кетинговым слоганом региона. Напомним, что в период разработки данной Стратегии (2006–2007 гг.) Новосибирская область в средствах массовой информации, в высказываниях российских экономических и политических лидеров еще не воспринималась как один из ведущих «инновационных» регионов страны. Однако целенаправленная деятельность областного руководства и всего научного и бизнес-сообщества Новосибирской области как в период разработки Стратегии, так и в последующие годы, с ориентацией именно на стратегическую установку, отраженную в формулировке региональной миссии, привели к тому, что в настоящее время по общему признанию область вошла в тройку ведущих регионов России, успешно реализующих инновационный путь развития.

♦ *Обоснование основных стратегических целей, приоритетов и реализующих эти цели и приоритеты задач*

Этот внешне достаточно очевидный этап стратегирования на самом деле имеет ключевое значение, поскольку именно здесь должен быть сформулирован вектор приоритетных стратегических целевых установок, по которому не только должны развиваться основные сектора экономики и социальная сфера региона в рассматриваемой перспективе, но и приниматься конкретные текущие управленческие решения (например по тому или иному инвестиционному проекту).

При формулировании стратегических целей¹, приоритетов и задач важно соблюдение следующих основных правил:

- они должны вытекать из проведенного ранее стратегического анализа и выявления основных конкурентных преимуществ данного региона;

- цели, приоритеты и задачи должны быть предельно конкретными и измеряемыми (для этого необходимо использовать систему важнейших индикаторов стратегического развития);

- область (спектр) главных стратегических целей должна быть ограниченной (не более 5–7), с тем чтобы именно под эти цели выстраивать основные управленческие политики региона;

¹ Методологические основы процесса целеполагания в региональном стратегическом планировании детально рассматриваются в работе: [Коломийченко, Рохчин, 2003].

– целесообразно использовать иерархический принцип формулировки стратегических целей, приоритетов и задач с выделением генеральной цели/целей (которая не должна дублировать миссию региона), основных целей и приоритетов т.д.

◆ Например, в Стратегии социально-экономического развития Томской области на период до 2020 г. были выбраны следующие приоритеты развития экономики: 1-й приоритет: информационные технологии, биотехнологии, научно-образовательный комплекс, «новая экономика», электроника и приборостроение; 2-й приоритет: нефтегазовый сектор, атомный сектор, пищевая промышленность, машиностроение (исключая электротехнику и приборостроение); 3-й приоритет: лесопромышленный комплекс, газонефтехимический сектор, сельское хозяйство. Эта иерархия приоритетов нашла реальное применение в условиях глобального кризиса 2008–2009 гг., когда при сокращении возможностей государственной поддержки по всем стратегическим приоритетам, администрация области приняла решение о «переключении» усилий только на первый приоритет.

◆ Следующий пример показывает, что не во всех разработанных стратегиях удавалось при формулировке приоритетных стратегических целей и задач выявить действительно самые важные и актуальные. Так, в Стратегии социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 г. (основной разработчик – Фонд «Центр стратегических разработок “Северо-Запад”») была сформулирована лишь одна стратегическая цель (повышение конкурентоспособности региона и рост на этой базе благосостояния жителей региона), которая предполагала решение нескольких связанных с нею подцелей. Из их перечня отчетливо видна ориентация в стратегическом развитии данного региона на интенсивное развитие угледобычи. В то же время ни в перечне целей и подцелей (в том числе – и при декомпозиции выделенных восьми подцелей в конкретные задачи) даже не упоминалась важнейшая проблема Кемеровской области – обеспечение безопасности горношахтных работ. Всем известны трагедии на шахтах Кузбасса, уносящие жизни десятков человек, каждая из которых становится катастрофой национального масштаба. Мы далеки от мысли, что местная власть региона и бизнес руководствуются лозунгом «Рост добычи угля любой ценой», пригодный разве что для эпохи сталинской индустриализации. Но факт остается фактом: в главном стратегическом документе региона, который должен формировать «образ будущего» Кузбасса на десятилетия вперед и вовлекать бизнес и население в практическую реализацию этого видения, ничего не говорится об этой, по всей вероятности, наиболее острой

социальной, технологической и гуманитарной проблеме Кемеровской области. Остается лишь догадываться, что стоит за этим: непонимание организацией-разработчиком действительно актуальных проблем региона или же намеренное действие заказчика, пожелавшего не «педалировать» эту болезненную проблему.

♦ *Осуществление прогноза долгосрочного социально-экономического развития субъекта Федерации и проработка различных сценариев перспективного развития*

Данный этап чрезвычайно важен с точки зрения:

- насыщения стратегии конкретными количественными параметрами и индикаторами перспективного развития;
- оценивания степени реализуемости стратегических приоритетов, целей и задач с позиции их соответствия имеющимся и перспективным балансам ресурсов многоцелевого назначения (финансовых, трудовых, энергетических, земельных, рекреационных и т.д.);
- возможности рассмотрения последствий реализации альтернативных стратегий развития.

Мы полагаем, что именно на этом этапе наиболее отчетливо проявляется квалификация и научный уровень организации-разработчика стратегии. Если предыдущие этапы с разной степенью успешности могут быть реализованы на основе тиражирования прошлого опыта стратегических разработок консалтинговой компании, осуществляющей данную разработку, использования шаблонных формулировок, методических приемов и т.д., то осуществление прогноза и разработка сценариев жестко привязаны к специфическим условиям конкретного региона, и здесь тиражирование прошлых схем и результатов расчетов невозможно (мы не рассматриваем здесь случаи их прямой фальсификации, что, к сожалению, встречается в практике регионального стратегирования в России).

Мы исходим из того, что этот этап требует не просто осуществления экстраполяционных расчетов динамики важнейших индикаторов социально-экономического развития региона и не просто когнитивное (мысленное) формирование различных сценариев лишь в качественном формате. Здесь необходимо использование современного экономико-математического инструментария ре-

гионального стратегирования (см. гл. 4), но это, в свою очередь, требует серьезной квалификации разработчиков, которые должны иметь опыт осуществления экономико-математических разработок и обладать необходимой информационной базой. Идеальным случаем является использование на этом этапе различных модельных конструкций, позволяющих учитывать «внешние эффекты» (т.е. влияние исследуемого региона на социально-экономическое развитие всей страны, а также влияние изменения народнохозяйственных условий и условий развития других территорий на темпы и пропорции региона – объекта стратегирования).

♦ Такой подход был, в частности, использован в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН группой разработчиков Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 г.; Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области до 2025 г.; Стратегии социально-экономического развития г. Бердска до 2025 г. и других региональных программных документов, когда при обосновании тенденций и перспектив исследуемых территорий использовался комплекс сложных экономико-математических моделей различного типа (межотраслевых, эконометрических, имитационных). Именно это дало возможность более обоснованно говорить о прогнозируемых темпах и пропорциях, о влиянии внешних факторов и условий на тенденции регионального развития, о степени напряженности важнейших перспективных балансов ресурсов (трудовых, энергетических, инженерно-инфраструктурных). Но за этим стоял многолетний опыт экономико-математического моделирования социально-экономических процессов, накопленный в данном Институте, который справедливо рассматривается одним из российских лидеров в этой области знаний.

♦ *Формирование пакета основных инвестиционных проектов, направленных на реализацию миссии и основных целей, приоритетов и задач перспективного развития*

Практически ушли в прошлое региональные стратегические разработки, основу которых составляли прогнозы развития основных отраслей промышленности и материального производства. Материально-вещественной базой современных региональных стратегий являются не безликие сектора производства или виды экономической деятельности, но конкретные инвестиционные проекты, которые должны реализовывать выбранные стратегические приоритеты. Очевидно, что если речь идет о горизонте стра-

тегирования в 10–20 лет, то на момент разработки стратегий не все стратегические цели и приоритеты могут быть облечены в конкретные инвестиционные проекты с заданными параметрами инвестирования. Тем не менее практически в каждом регионе имеется набор достаточно крупных инвестиционных решений как государства, так и частного бизнеса, и такие проекты должны войти важной составной частью в инвестиционный портфель стратегии.

Используя термин «портфель», мы заранее оговариваем, что инвестиционный пакет долгосрочной стратегии должен формироваться не просто из изолированных и спонтанно подобранных инвестиционных предложений, но он должен включать только те из них, которые четко направлены на реализацию определенных в стратегии основных целей, задач и приоритетов. «Портфельный» принцип отбора стратегических инвестиционных проектов должен, с одной стороны, четко артикулировать главные, стратегические приоритеты данного региона, с другой – должен давать «сигнал» другим потенциальным инвесторам об избранных сегментах инвестирования, которые для данного региона представляют стратегический интерес.

♦ Одной из причин провала первой версии Стратегии социально-экономического развития Сибири на период до 2020 г., утвержденной решением Правительства РФ в 2002 г. была как раз формулировка основных задач и приоритетов в формате отраслей производства. Реальный бизнес фактически не увидел себя в этой Стратегии. Поэтому неслучайно, что «ядром» новой версии Стратегии Сибири, разработанной в 2005 г., стал пакет крупных инвестиционных проектов, призванных реализовать стратегические направления развития. Эта идея нашла дальнейшее развитие в утвержденной Правительством РФ в 2010 г. новой версии Стратегии Сибири до 2020 г., в которой инвестиционные проекты проецировались на избранные пространственные и секторальные стратегические приоритеты. Аналогичные подходы используются во многих региональных стратегиях, разработанных в последние годы. Например, в Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. были зафиксированы два типа инвестиционных проектов: особо масштабные инвестиционные проекты федеральной значимости, реализующие стратегические направления развития региона (проекты 1-го уровня) и инвестиционные проекты региональной значимости (проекты 2-го уровня).

♦ Подготовка предложений по формированию основных управленческих политик, реализующих миссию и основные стратегические цели региона

Региональная стратегия – это не просто «бумажный документ», это важнейший компонент системы регионального управления, которое становится стратегическим по своей сути только при условии адекватного использования результатов и рекомендаций стратегического планирования по выбору стратегических приоритетов долгосрочного развития. Но эти рекомендации должны быть достаточно «операциональными» и вписываться в логику, условия и форматы реальной системы управления и в ее структурно-функциональные компоненты.

Региональная система управления реализуется через систему основных управленческих политик: инновационной, структурной, инвестиционной, социальной, пространственной, экологической и др. Поэтому основные результаты регионального стратегирования, полученные на всех предыдущих этапах разработки региональной стратегии (стратегический анализ, выбор основных стратегических целей и приоритетов и т.д.), должны быть облечены в форму конкретных рекомендаций по реализации основных управленческих политик конкретного региона и быть привязаны к конкретным управленческим структурам (региональным министерствам, департаментам местных администраций).

Перед этим целесообразно осуществление предварительной проблемно-ориентированной структуризации выбранных секторальных, пространственных и социальных и других приоритетов. Это может быть осуществлено на основе выявления приоритетных территориально-отраслевых кластеров как новой сетевой формы организации, взаимодействия и конкуренции хозяйствующих и иных субъектов (см., например, наши предложения по формированию территориально-отраслевых кластеров в Новосибирской области, отраженные в гл. 9). Приоритетные региональные кластеры по своей сути должны отражать основные «точки роста» региональной экономики и ее позиционирование в экономическом пространстве страны, они должны быть инновационно-ориентированными как в производственно-технологическом, так и в управленческом ракурсах.

♦ Например, О.В. Коломийченко и В.Е. Рохчин в своих рекомендациях по разработке основного стратегического документа регионального развития (в их понимании – не стратегии, а концепции) в типовой схеме стратегической разработки центральное место отводят именно разделу «Основные направления региональной социально-экономической политики», который рассматривается в разрезе трех важнейших политик: социальной политики (в том числе – политики охраны здоровья населения, политика в сфере занятости и т.д.), экономической политики (в том числе – структурной, промышленной, конверсионной, инвестиционной, инновационной и т.д.) и экологической политики.

♦ В наших разработках по Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. были выделены разделы по стратегическим направлениям социальной, промышленной, инновационной и пространственной политики региона. Кластерная политика (как новый вид управленческой политики, доказавшей свою эффективность во многих странах мира) рассматривалась применительно к проблемам формирования научно-образовательного кластера, транспортно-логистического кластера, кластера электротехнического и электроэнергетического машиностроения, строительного кластера и кластера потребительского сектора региона.

♦ Разработка предложений по институциональным условиям и механизмам реализации стратегии долгосрочного социально-экономического развития региона

Помимо формулировки стратегических установок по основным управленческим политикам (которые, как правило, довольно четко сегментированы и привязаны к функциональным подразделениям правительств/администраций субъектов Федерации), в региональной стратегии также необходимо представить основные контуры общих институциональных условий и механизмов реализации стратегии, которые имеют более общий комплексный и синтетический характер. Как правило, во всех разработанных стратегических документах этим материалам отводится последний раздел (и весьма скромная роль): чаще всего на одной-двух страницах постулируется, что выбранные стратегические приоритеты и управленческие политики должны реализовываться через систему целевых программ соответствующего уровня, в лучшем случае приводится простой перечень таких программ, и этим ограничиваются все предложения по механизмам реализации.

Между тем наша принципиальная позиция состоит в том, что региональные стратегии должны не только формировать «материально-вещественный» образ будущего в виде приоритетов, конкретных направлений, проектов, программ регионального развития и соответствующей системы мероприятий и управленческих политик. Они должны содержать и предложения по совершенствованию институциональной среды, в которой будет реализовываться этот «материально-вещественный» образ будущего. Чаще всего провал стратегических разработок связан не с неправильно выбранными стратегическими приоритетами, а с тем, что институциональная среда, оставляемая без изменения, отторгала эти приоритеты, или же, в лучшем случае, – была к ним индифферентна.

Именно поэтому в региональных стратегиях должны, хотя бы в контурном виде, быть представлены ключевые направления совершенствования институциональных условий (в первую очередь местного законодательства) и формирования необходимых институциональных структур, которые должны участвовать в реализации основных стратегических приоритетов. При этом необходимо выйти за рамки институциональных преобразований только в пределах органов государственной власти – они должны также учитывать интересы и стратегические позиции бизнеса и гражданского общества. Кроме того, на этом этапе стратегирования целесообразна постановка вопроса о специальных организационных структурах, ориентированных на управление реализацией стратегий в оперативно-тактическом режиме.

♦ Например, в Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. в заключительном разделе «Институциональные условия и механизмы реализации Стратегии» мы не ограничились постановкой вопроса о разработке специальных областных целевых программ как основных управленческих документов, реализующих эту Стратегию. Были также рассмотрены вопросы совершенствования имущественных и земельных отношений, системы общественных финансов, банковской системы, развития малого бизнеса и предпринимательства, создания специального агентства регионального развития, вопросы подготовки и повышения квалификации управленческих кадров областного и муниципального уровня, работающих по вопросам стратегического планирования, вопросы создания системы мониторинга социально-экономического развития региона и эффективной системы «регионального брендинга» и т.д. Как мы полагаем, все эти правильно и своевременно поставлен-

ные вопросы и проблемы должны в конечном итоге привести к формированию новой институциональной среды Новосибирской области в единстве правовых, социальных, экономических и управленческих аспектов, которая в большей степени была бы ориентирована на восприятие и стимулирование стратегических приоритетов и преобразований региона.

Общий блок этапов современного эффективного стратегирования в регионах

В общей блок-схеме разработки региональных стратегий должен быть предусмотрен итеративный пересмотр целей, приоритетов и задач с учетом осуществления долгосрочных прогнозов и обоснования перспективных балансов ресурсов многоцелевого назначения. В случае если сформулированная на предварительном этапе стратегическая установка (или конкретный региональный приоритет) «не проходят» по балансовым ограничениям (энергетическим, экологическим и др.), должна осуществляться их корректировка путем «переключения» на другую приоритетную стратегическую задачу или снижения масштаба или интенсивности реализации той или иной стратегической цели.

Региональное стратегирование по своей сути – творческий процесс, не допускающий шаблонных схем. Мы не претендуем на то, чтобы рекомендовать использованную нами схему разработки долгосрочной стратегии субъекта Федерации в качестве типовой, которая должна тиражироваться для всех регионов. Тем не менее в том или ином виде, с несколько отличающимися формулировками, не меняющими суть тех или иных этапов, с разной степенью акцентирования или детализации рассмотренные выше этапы (блоки) формирования региональных стратегий присутствуют в большинстве качественно разработанных программных документов:

- в ряде случаев в стратегиях специально выделяются разделы по оценке рисков реализации программных мероприятий (например в ряде стратегий мы «погружали» проблематику рисков в заключительный раздел по механизмам и условиям реализации);
- в некоторых стратегиях выделяется раздел по обоснованию стратегического выбора перспективного развития ре-

гиона (в наших разработках стратегический выбор формулировался при обосновании стратегических целей, приоритетов и реализующих эти цели задач);

- многие стратегии не имеют специального раздела, посвященного сводному прогнозу развития региона (хотя бы на уровне макропоказателей) и обоснованию сценариев перспективного развития; в отдельных региональных стратегиях отсутствует раздел по пространственной политике, и вся эта проблематика перенесена на другой программный документ – территориальную схему данного субъекта Федерации;
- некоторые региональные стратегии сформированы в виде двухуровневой системы: доктрины долгосрочного развития и среднесрочной программы.

В п. 3.3 мы более подробно рассмотрим сюжет о степени допустимости использования типовых схем, рекомендаций и методических указаний по разработке региональных стратегий.

Предложенная схема разработки стратегии субъекта Федерации не может быть механически перенесена на другие программные документы регионального развития (среднесрочные программы, территориальные схемы), хотя отдельные блоки и компоненты имеют общий характер. Так, в территориальных схемах ключевым этапом разработки и важнейшим разделом является обоснование планировочных и градостроительных решений применительно к конкретным административным районам (в разделе региональной стратегии, посвященной перспективной пространственной политике, эти вопросы рассматриваются в достаточно агрегированном и концептуальном виде). В среднесрочных программах не имеет смысла заново обосновывать миссию и стратегические приоритеты региональной социально-экономической системы – они должны проецироваться из долгосрочной стратегии; с другой стороны, здесь более детально и адресно должны формулироваться конкретные целевые ориентиры и задания на среднесрочную перспективу и конкретные мероприятия управленческих политик (в том числе в формате и терминах целевых программ).

Описанная выше схема и основные блоки и этапы разработки региональных стратегий представляют собой первый этап регионального стратегирования (которое мы рассматриваем как диалектическое единство собственно процесса стратегического планиро-

вания и процесса реализации региональных стратегий). Реальное и эффективное стратегическое управление в регионах помимо этого первого этапа стратегирования (разработка региональной стратегии) в обязательном порядке должно также включать:

- ◆ осуществление мониторинга и контроля за реализацией стратегий;
- ◆ систематическую (раз в 3–4 года) корректировку основных показателей, индикаторов и в случае необходимости – и самих стратегических приоритетов на принципах «скользящего планирования»¹;
- ◆ разработку на базе и на исходных принципах и постулатах региональной стратегии (которая в своей основе является «политическим» документом – масштабным долгосрочным ориентиром для власти, бизнеса и населения) других более конкретных и имеющих более выраженную управленческую направленность программных документов (среднесрочных программ, региональных целевых программ, а также территориальной схемы, схем районных планировок, стратегий и программ городов и административных районов данного субъекта Федерации) как детализированного и конкретизированного пространственного среза долгосрочной стратегии. Т.е. речь идет о поэтапном формировании в субъекте Федерации целостной и многоуровневой системы стратегического планирования, построенной на единых методологических и методических принципах и подходах;
- ◆ возможную корректировку региональной стратегии и других программных документов субъекта Федерации на предмет их соответствия федеральным или межрегиональным стратегическим документам;
- ◆ построение региональных систем мониторинга социально-экономической и экологической ситуации в субъекте Федерации как информационной основы регионального стратегического планирования и управления.

¹ Мы не рассматриваем здесь крайний случай разработки новой стратегии новым авторским коллективом при приходе к власти нового губернатора. Качественно разработанные региональные стратегии должны быть инвариантны к смене властных структур. На этот принцип, в частности, неоднократно указывал В.А. Толоконский в бытность губернатором Новосибирской области.

Мониторинг и контроль за ходом реализации стратегии часто включают в качестве финального блока и этапа разработки региональной стратегии. Мы полагаем, что это достаточно самостоятельный этап стратегирования, который не должен рассматриваться как составная часть процесса разработки стратегии, но является чрезвычайно важной стадией процесса ее реализации. Следует отметить, что в настоящее время формирование в субъектах Федерации современных систем оценки и мониторинга хода реализации региональных стратегических документов является, пожалуй, наиболее сложной и пока нерешенной задачей. Существуют подходы и методические приемы, разрабатываемые, в частности, экспертами Счетной палаты Российской Федерации, но они не получили повсеместного распространения¹. Для нас решение этой проблемы представляется лишь в контурном виде². Следует констатировать, что здесь пока нет готовых выводов, рекомендаций и методик, и эта проблема еще ждет своего решения.

3.3. Правовое и институциональное поле регионального стратегического планирования и управления

Законодательная база стратегического планирования в России

До недавнего времени в России практически полностью отсутствовало правовое поле стратегического планирования. Единственным законодательным актом, имеющим отношение к регламентации процессов разработки, реализации и финансирования программных документов социально-экономического развития являлся Федеральный закон № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития

¹ Пискунов А.А. Проблемы стратегического планирования и стратегического аудита. Презентация на IX Всероссийском форуме «Стратегическое планирование в городах и регионах России». – СПб. – 2010 // Официальный сайт форума. Режим доступа: <http://www.2010.forumstrategov.ru/rus/program> (дата обращения к документу: 22.02.11).

² В частности, такие попытки делались нами при разработке Концепции среднесрочной программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г.

Российской Федерации». Однако этот закон 1995 г. (в 1999 г. в него были внесены небольшие изменения) фактически не имел никакого отношения к стратегическому планированию.

♦ В тексте данного закона это понятие вообще не упоминалось. За исключением лишь одного упоминания в названии статьи 5 («Государственное прогнозирование и планирование социально-экономического развития Российской Федерации на краткосрочную перспективу»), в тексте Закона само понятие «планирования» полностью отсутствует. В то время оно ассоциировалось с «социалистическим планированием», от чего авторы Закона, вероятно, всеми силами хотели откrestиться. Зато в Статье 1 «Основные понятия» был сделан очередной реверанс рыночному пути развития: «Государственное прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации – система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйствования».

Весьма поверхностная регламентация формулировалась в нем лишь применительно к системе прогнозирования и разработки целевых программ. Очевидно, что по своей сути прогнозирование и целевые программы затрагивают лишь часть проблематики стратегического планирования. Этот закон, по сути, не имел системного характера, в частности, в нем не указывались требования к разработке стратегических планов и прогнозов по субъектам Федерации; «за бортом» закона полностью остался бизнес и институты гражданского общества. И, что очень важно, закон фактически выдвигал требования к прогнозированию развития страны с точки зрения «точечной экономики»; пространственные аспекты развития Российской Федерации низводились лишь к указанию на включение раздела по региональной политике в программу социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу. Все это являлось следствием общего «дефекта» экономической политики страны в 1990-е годы, когда реальная и эффективная региональная политика государства отсутствовала; основные усилия органов государственной власти были направлены на макроэкономическое, монетарное и фискальное регулирование; пространственные аспекты структурной, инвестиционной, социальной, научно-технической политики совершенно не учитывались.

Некоторая федеральная регламентация региональных систем управления фиксировалась Федеральным законом от октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и принятыми в специальных федеральных законах в 2000 г., 2003 г. и 2004 г. изменениями и дополнениями в этот Федеральный закон. Однако ни по формулировкам, ни по сути, этот закон и поправки и дополнения к нему не имели ничего общего с нормативно-правовой базой стратегического планирования.

В последние годы наметился некоторый прогресс в законодательно-правовом сопровождении стратегического планирования. Указами Президента Российской Федерации № 536 и 537 от 12 мая 2009 г. утверждены «Основы стратегического планирования в Российской Федерации» и «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», подготовлен проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании».

Мы считаем, что отмеченные Указы Президента РФ сформулированы с учетом современных общественно-политических, экономических и военно-оборонных реалий, их отличает системность, взвешенность и проработанность всех разделов и нацеленность на достижение стратегических целей устойчивого развития страны и обеспечение ее национальной безопасности. Указ Президента РФ «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» в целом отражает концептуальные положения по этим вопросам и, неся в своей основе их идеологию, имеет «рамочный» характер для реальной деятельности субъектов стратегического планирования.

Более проблемным выглядит проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» (2012 г.). В частности, в нем требуется:

- усиление пространственной компоненты (в том числе за счет введения в перечень основных документов стратегического планирования Стратегии пространственного развития Российской Федерации, за счет законодательного закрепления необходимости обязательной разработки региональных разделов во всех функциональных и межотраслевых стратегиях, разрабатываемых на федеральном уровне);

- более четкая постановка вопроса о подключении к системе стратегического планирования крупного бизнеса (в том числе на основе разработки пространственного разреза всех стратегий и программ крупных корпораций и естественных монополий);
- законодательное закрепление права населения и институтов гражданского общества на участие в процессе разработки важнейших стратегических решений;
- усиление этого документа по вопросам стратегических направлений экономической интеграции и взаимодействия российских регионов;
- персонификация ответственности конкретных федеральных министерств и ведомств за разработку основных документов стратегического планирования (и главное – ответственность за их реализацию), за разработку и поддержку соответствующей системы контроля за исполнением стратегических решений;
- качественное усиление направления, связанного с формированием информационной основы стратегического планирования и создания соответствующих мониторинговых систем;
- определение принципов организации, регламентации и осуществления согласительных процедур по спорным вопросам, затрагивающим интересы различных регионов и /или крупных корпораций и населения в процессе обсуждения стратегических направлений межрегионального и регионального развития;
- введение специальных пунктов по подготовке на качественно новой основе профессионалов-управленцев, специализирующихся на вопросах стратегического планирования и об организации на уровне федеральных округов действенной системы повышения квалификации и переподготовки управленческих кадров по этим вопросам;
- регламентирование процесса своевременного, полного и достоверного информирования органов власти субъектов Федерации и крупных городов по вопросам стратегиче-

ских планов и намерений федерального центра по решению социально-экономических и инфраструктурных проблем, которые затрагивают интересы этих территорий.

Из текста проекта Закона остается неясным порядок разработки стратегий социально-экономического развития федеральных округов, а их цели, функции, роль в общей системе стратегического планирования прописаны недостаточно четко.

Так, если в отношении основных стратегических документов федерального и регионального уровня указано, что их разработка осуществляется за счет бюджетов соответствующих уровней власти, то вопросы финансирования стратегических разработок по федеральным округам в проекте Закона никак не определены, и это является отражением существующего правового вакуума в этом вопросе. В результате научные и иные организации, привлекаемые для разработки стратегий макрорегионов (федеральных округов), работают фактически «на общественных началах», что не может не сказаться на профессионализме и качестве подобных работ.

♦ С учетом того, что экономические функции полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в области координации стратегического планирования и всей планово-экономической работы на соответствующих территориях постоянно усиливаются, одновременно усиливается и потребность в научном обеспечении и научной поддержке этой работы. Однако в настоящее время эта работа никак не институционализирована и финансируется почти исключительно за счет собственных средств РАН и ее региональных отделений. В связи с этим требуется или введение дополнительного финансирования РАН по статье «исследования в области стратегического планирования», средства которого должны распределяться институтам на конкурсной основе, или создание на уровне федеральных округов специальных фондов за счет бюджетных и внебюджетных источников, предназначенных для финансирования работ по стратегированию на межрегиональном уровне. Использование только «административного ресурса» в качестве основной побудительной силы для проведения таких работ не может быть эффективным и постоянным. Приведенный пример показывает последствия недостаточного нормативно-правового обеспечения конкретных стратегических разработок, и такие примеры можно привести и по другим направлениям макро-регионального и регионального стратегирования.

В целом мы можем констатировать, что указанный проект Федерального закона морально устарел, еще не будучи принятым. Он, скорее, был бы к месту в «эпоху развитого социализма», когда главными были фиксация, регламентация и выстраивание соподчиненности различного рода плановых документов. В современных условиях более важным является четкое закрепление механизмов реализации стратегических решений, обоснование принципов взаимодействия объектов и субъектов стратегического планирования, обозначение процедур разрешения конфликтных ситуаций и реализации согласительных процедур в процессе стратегирования. И, самое главное, в этом проекте закона стратегическое планирование рассматривается исключительно с позиций органов государственной власти; население, бизнес, институты гражданского общества, изменяющаяся внешняя среда остаются вне сферы его ожидаемой реализации.

Следует отметить, что принятый Указ Президента и проект Федерального закона «Основы стратегического планирования» пока существуют параллельно: отсутствует взаимодействие их тематических и проблемных областей, имеют место разные подходы (например в отношении горизонта планирования для разных программных документов и т.д.).

♦ Так, например, в Статье 10 проекта Закона говорится о том, что стратегическое планирование осуществляется на долгосрочную (10–20 лет), среднесрочную (5–10 лет) и краткосрочную перспективу на федеральном, региональном, межрегиональном, межотраслевом и отраслевом уровне. В Статье 31 проекта Закона формулируется, что основными документами стратегического планирования на региональном уровне являются стратегии (концепции) развития федеральных округов, стратегии (комплексные программы) социально-экономического развития субъектов Федерации, разрабатываемые на перспективу 10 лет и 5 лет соответственно.

Совершенствование современной институциональной базы регионального стратегирования

Мы считаем, что вышеизложенные противоречия могут быть ликвидированы за счет более четкой целевой направленности этих документов и их специализации. Так, Указ Президента РФ «Об основах стратегического планирования в Российской Феде-

рации» следует рассматривать в контексте его основной задачи – реализации Стратегии обеспечения национальной безопасности России, и в таком понимании он должен иметь дело со стратегическим планированием, осуществляемым органами государственной власти по важнейшим проблемам экономики, вооружения, стратегической безопасности России, поддержания единого экономического и правового пространства государства, его роли в экономической и военно-политической системе мира.

Новый Федеральный закон «О государственном стратегическом планировании» целесообразно ориентировать на более активный диалог с бизнесом и населением по важнейшим стратегическим вопросам развития России и ее регионов и существенно усилить его социальную направленность. Такой закон должен позиционировать систему стратегического планирования как сложную многоуровневую и многофункциональную систему, которая не просто декларирует навязанные «сверху» обществу и бизнесу стратегические решения, но непосредственно включает их в процессы стратегирования федерального, межрегионального и регионального уровней.

Мы считаем, что «водораздел» этих двух нормативно-правовых документов стратегического планирования определяется двумя процессами – все большим распространением 1) принципов и идей «публичного управления» (особенно на уровне регионов и городов, где власть и население непосредственно соприкасаются в процессе реализации оперативных и стратегических решений); 2) процессов информатизации и формирования «информационного общества».

Публичное управление мы понимаем как взаимодействие государственного аппарата и общества, основанное на принципах открытости при обсуждении, регулировании и контроле публичной сферы общественных интересов, в которой общественные институты и отдельные граждане могут выступать не только в роли объектов управления, но и ее субъектами в отношениях с органами власти и управления. Иными словами, публичное управление – это управление «обществом вместе с обществом» (см. [Чиркин, 2004]). Публичное управление основано на принципе перехода от концепции «государства-опекуна» к концепции «государства-партнера».

Функции и полномочия публичного управления усиливаются с распространением процессов демократизации и формирования информационного общества, что приводит к распространению таких понятий, как «электронная демократия» (расширение форм влияния граждан на процессы принятия и реализации политических и социально-экономических решений с использованием интернет-технологий, в частности – социальных сетей в интернете), «электронное управление» (e-governance).

♦ Как отмечает Л.В. Сморгун, в условиях перехода к новой сетевой модели публичного управления происходит подвижка в концептуальном использовании информационно-коммуникационных технологий в публичном управлении. Это выражается в переходе от концепции «электронного правительства» к концепции «электронного управления», основанного не просто на открытости и предоставлении публичных услуг он-лайн, но на сотрудничестве, участии и координации власти и населения в интерактивном режиме с использованием интернет-технологий [Сморгунов, 2003]. Очевидно, что наибольшее распространение в настоящее время получили зачатки «публичного управления» при решении текущих, оперативных проблем, в решении которых население и институты гражданского общества получают зримые и имеющие важное значение для повседневной жизни результаты (например, при обсуждении тарифной политики на услуги ЖКХ).

Анализируя пространственное и временное наложение процессов информатизации и становления публичного управления, а также опираясь на проведенный автором анализ развития социальных интернет-сетей, выдвинута гипотеза влияния этих процессов на реализацию регионального стратегического планирования в России не только в формате государственного управления, но и в нарождающейся системе «публичного управления», что предполагает вовлечение в процессы стратегирования институтов гражданского общества и представителей социальных групп в интерактивном интернет-режиме.

Это означает использование адаптированного к российским условиям «планирования, основанного на социальных коммуникациях и сотрудничестве» (см. пп. 3.1, 3.2), которое преобразует существующую сегодня чисто государственную и по своей сути практически закрытую систему регионального управления и планирования в новую систему управления, основанную на принци-

пах «публичного управления», «электронного управления» и «электронной демократии»¹. Контуры такой системы пока не вполне ясны, равно как и ее основные системообразующие элементы. Однако, по нашему мнению, это практически необратимый процесс, к которому нужно быть готовым и своевременно в него вписаться, чтобы не допустить потери основных управленческих функций государства на федеральном и региональном уровне. В том числе вектор таких преобразований должен быть отражен и в новом законе о стратегическом планировании, который должен придать последнему более открытый, демократичный и гуманитарный характер².

Если на федеральном уровне наблюдается определенный прогресс в формировании нормативно-правового поля стратегического планирования, то на уровне субъектов Федерации и городов реальный процесс стратегирования осуществляется практически «явочным порядком», поскольку принятые в регионах нормативные акты являются, как правило, «калькой» устаревшего Федерального закона № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». (Лишь отдельные субъекты Федерации пересмотрели свое законодательство и приняли местные законы о региональном стратегическом планировании, отвечающие современным реалиям.)

Однако даже если в проект Федерального закона о стратегическом планировании будут внесены все необходимые поправки и он пройдет все процедуры обсуждения и принятия, его действенность может быть существенно ослаблена, если он будет действовать в прежнем нормативно-правовом поле региональной политики и при существующем крайне недостаточном уровне информационной обеспеченности.

¹ На уровне городов муниципальное управление (не входящее в систему государственного управления) «де-юре» должно уже сейчас реализовывать важнейшие функции «публичного управления», однако «де-факто» оно реализует жестко централистские и закрытые функции государственного управления.

² Безусловно, это не исключает наличия в системе государственного управления специального, более закрытого блока «государственного стратегического планирования обеспечения национальной безопасности». И этот вид государственной управленческой деятельности вполне покрывается принятым Президентом РФ Указом «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации».

Мы считаем, что качественный прорыв в формировании нормативно-правового поля государственного регулирования территориального развития России и системных преобразований территориальной организации российской экономики и российского общества может быть достигнут, если этот процесс будет организован с системных позиций: т.е. не как единичные и слабо связанные друг с другом акции по подготовке изолированных законопроектов, а как единый и взаимоувязанный процесс подготовки, обсуждения и принятия закона о стратегическом планировании, закона о государственной региональной политике России, а также закона (или другого нормативно-правового акта), регламентирующего создание систем регионального мониторинга как информационно-аналитической основы региональной политики и стратегического планирования.

Все эти законы и другие нормативно-правовые документы должны рассматриваться в «пакетном режиме», с единых концептуальных и методических позиций, поскольку вопросы совершенствования региональной политики, регионального стратегического планирования и формирования их информационно-аналитической основы находятся в неразрывном единстве. Изолированные действия по подготовке отдельных документов (указы Президента РФ, ведомственные концепции и т.д.) при всей их важности и актуальности не принесут системного эффекта и будут по-прежнему характеризоваться фрагментарностью и отсутствием единой идеологии.

К сожалению, в настоящее время действия федеральной власти по совершенствованию стратегического планирования, региональной политики и по созданию систем регионального мониторинга осуществляются именно по такому сценарию. В течение последних пяти лет Министерством регионального развития РФ были подготовлены две версии «Концепции совершенствования региональной политики Российской Федерации». Эти документы имели серьезные изъяны, особенно первая версия Концепции, подготовленная в 2006 году, в основу которой была положена идеология региональной политики «поляризованного развития», ориентированная на поддержку «регионов-локомотивов» и на отказ от политики выравнивания уровней социально-экономического развития российских регионов. Автором были подготов-

лены предложения по коренной переработке этих документов, которые были направлены от имени Сибирского отделения РАН в Министерство регионального развития [Селиверстов, 2006, 2008(в)].

Следует констатировать, что процесс совершенствования нормативно-правового поля региональной политики не продвинулся дальше проработки ее концептуальных положений, которые даже в случае их принятия фактически имели бы статус ведомственного документа. Между тем уже длительное время и автор, и другие ученые и специалисты говорят о необходимости принятия специального федерального закона о региональной политике.

Наиболее содержательные и системные предложения по этому вопросу были подготовлены д.э.н. В.Н. Лексиным и д.э.н. А.Н. Швецовым. Так, они полагают, что в качестве первоочередного шага в совершенствовании региональной политики необходима разработка и принятие Федерального закона «Об основах разработки и реализации государственной региональной политики Российской Федерации», который бы регламентировал цели и принципы воздействия государства на процессы территориального развития страны, состав и требования к содержанию формулирующих и реализующих эту политику документов, перечень стандартных механизмов реализации государственной региональной политики, основы ресурсного и информационного обеспечения ее разработки и реализации [Лексин, Швецов, 2006].

Мы полагаем, что в этом законе (или в другом специальном законе, регламентирующем сферу управления пространственным развитием России) также следует четко обозначить и закрепить сферу и систему стратегических территориальных приоритетов развития России. Более десяти лет назад мы вносили предложение о разработке и принятии Федерального закона «О развитии восточных районов России как территории особых геостратегических и экономических интересов государства». По-видимому, в законе требуется специальный раздел, посвященный специальному статусу особых территорий России (например: Курильских островов, Калининградской области). При выделении территориальных зон особых государственных интересов в новом федеральном законе следует по-новому оценить возможности и стра-

тегические приоритеты и перспективы развития Севера и Арктической зоны России.

Системные преобразования российской экономики и российского общества, совершенствование государственного регулирования территориального развития, модернизация социально-экономических систем конкретных регионов помимо необходимой нормативно-правовой базы должны опираться на эффективные институциональные структуры, работающие на стыке интересов Федерации и ее субъектов и городов, власти и населения, государства в лице властных структур и бизнеса.

Ряд таких институциональных структур уже создан, но требуется модернизация их деятельности.

◀ Так, с учетом сущностной роли Министерства регионального развития РФ, которое должно осуществлять свою деятельность на стыке интересов федерального центра и конкретных регионов и с этой целью постоянно «держат руку на пульсе» всех тенденций их социально-экономического развития, мы полагаем, что требуется формирование в каждом федеральном округе *территориального представительства Минрегиона РФ* с достаточно широкими полномочиями не только контрольно-управленческого характера, но и с правом осуществления экспертиз крупных программ и проектов, выдвигаемых администрациями субъектов Федерации (особенно в том случае, если они затрагивают интересы смежных территорий), с правом и обязанностью организации работ по формированию долгосрочных стратегий развития соответствующих макрорегионов (и иметь для этих целей специальные финансовые ресурсы) и т.д. Сегодня большинство таких вопросов вынуждены брать под свое рассмотрение аппараты Полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах, однако они не обладают финансовыми ресурсами для организации качественных экспертных и прогнозно-плановых работ.

♦ Вопрос о введении института межрегиональной оценки и экспертизы региональных стратегий представляется весьма актуальным. Сегодня чаще всего существует изолированный характер разработки региональных стратегий и долгосрочных программ и недоучет интересов и конкурентных преимуществ соседних регионов. В результате, например, в

смежных субъектах Федерации дублируются различные инвестиционные проекты. На федеральном и межрегиональном уровнях не производится оценка, корректировка и балансировка региональных стратегий для устранения ненужного дублирования и излишней региональной конкуренции.

◀ В субъектах Федерации требуется формирование в структуре местных администраций *специальных департаментов стратегического управления и планирования*. Опыт Новосибирской области подтвердил важность таких организационных акций. В случае организации министерств экономики в составе правительств субъектов Федерации, в их уставных документах должна быть четко зафиксирована деятельность по организации регионального стратегического планирования и управления как важнейший вид профильной деятельности данного министерства. Кроме того, на стыке интересов власти и бизнеса, при местных администрациях / правительствах (но не «внутри») должны создаваться агентства регионального развития по аналогии с подобными институциональными структурами региональной политики развитых государств.

◀ Для поднятия престижа и повышения общественно-политической значимости деятельности в области регионального стратегического планирования, целесообразно формирование такой институциональной структуры, как *Национальный совет по стратегическому планированию*, с широкими полномочиями и с привлечением в этот Совет помимо представителей органов власти и управления представителей бизнес-структур, профессиональных союзов, науки и экспертного сообщества, населения и т.д. Руководство Национальным советом должен осуществлять Президент или Премьер-министр РФ. Аналогичные институциональные структуры целесообразно организовать при аппаратах Полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах и в каждом субъекте Федерации.

ГЛАВА 4

МЕТОДИЧЕСКИЙ АППАРАТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ¹

Введение

Стратегия развития территории представляет собой документ, в котором определяются цели, задачи и средства достижения государственной политики в отношении конкретного региона. При этом успешная реализация стратегии определяется непротиворечивостью интересов государства, бизнеса и гражданского общества и/или эффективностью встроенных механизмов согласования и взаимоувязки таких интересов. В связи с этим разработка стратегии представляет собой согласование как отдельных элементов стратегического плана, так и ожиданий и действий активных участников социально-экономического процессов.

Одним из обязательных требований к качественной стратегической разработке является присутствие количественных характеристик и системы оценок эффективности реализации стратегии, без которых документ превращается в набор призывов и благих пожеланий. Отсутствие количественных ориентиров исключает

¹ Раздел написан совместно с д.э.н. Е.А. Коломак (см. [Коломак, Селиверстов, 2011]).

возможность мониторинга достижения сформулированных задач и целей, а также управления реализацией стратегии. Такого рода работа не может быть выполнена без применения современного аналитического и модельного инструментария, который в первую очередь должен быть сконцентрирован на трех важнейших направлениях стратегирования:

- ✓ стратегический анализ стартовых условий развития, выявление основных конкурентных преимуществ конкретного региона, проблем и угроз (в том числе с учетом современного влияния внешней среды);
- ✓ прогноз долгосрочного развития региона при заданных стратегических целевых установках;
- ✓ выявление адаптивных свойств региональной социально-экономической системы при различных вариациях изменения условий внешней среды (что имитируют возможные содержательные сценарии перспективного развития).

Наша классификация исследовательских методов регионального стратегического планирования условно подразделяет их на два больших класса:

- 1) неформализованные методы и процедуры;
- 2) формализованные методы, процедуры и модели.

4.1. Неформализованные методы и процедуры регионального стратегического планирования

Методы, сформированные во второй половине XX века. SWOT-анализ

Первый класс исследовательских методов, как правило, не использует экономико-математический инструментарий и особые вычислительные процедуры. Он основан на когнитивных моделях и сводится к логическому сравнительному анализу с выделением тех или иных структурных, качественных и количественных характеристик объекта.

Наибольшую известность получили сформированные еще в 60-х годах прошлого века методические новации Бостонской консультативной группы, ориентированные на выявление конкурентных позиций фирмы (например построение Бостонской матрицы, идея которой была позже трансформирована в матрицу МакКинзи), метод выделения стратегических зон хозяйствования (т.е. отдельных сегментов окружающей бизнес-среды, на который фирма хочет получить выход), а также исследования гарвардской школы, результатом которых явился знаменитый SWOT-анализ, являющийся одним из символов стратегического планирования.

SWOT-анализ – это метод анализа в стратегическом планировании, заключающийся в разделении факторов и явлений на четыре категории: strengths (сильные стороны), weaknesses (слабые стороны), opportunities (возможности) и threats (угрозы). SWOT-анализ применяется практически в любой стратегической разработке, выполненной в регионах и городах России.

К SWOT-анализу примыкают другие аналогичные приемы и процедуры стратегирования: PEST-анализ (как анализ внешней среды в единстве политических, экономических, социальных и технологических факторов); SNW-анализ – модифицированный анализ слабых и сильных сторон объекта стратегического планирования и т.д. (см., например, [Портер, 2006]). Анализ всех этих методов позволил нам сделать следующие выводы:

- отмеченные методы механически перенесены с корпоративного стратегического планирования на региональное стратегическое планирование. При этом если SWOT-анализ (и его разновидности) оказался очень полезным способом проблемно-ориентированного структурирования конкурентных позиций региона, то применение «матричных» методов (построение Бостонской матрицы, матрицы МакКинзи), выделения стратегических зон хозяйствования и т.д. не являются столь продуктивными именно в связи с коренными различиями объектов стратегирования (см. гл. 3);
- метод логического структурирования конкурентных позиций региона, основанный на использовании SWOT-анализа при всей его простоте во многих случаях используется в региональных стратегиях некорректно. Самая распространенная ошибка – это то, что не используется основная идея этого

метода, когда сильные и слабые стороны региона оцениваются с внутренних позиций региона (города), а возможности и угрозы – с позиции «внешней среды», и при таком некорректном подходе в качестве угроз формулируются обычные проблемные стороны регионального развития.

♦ Характерно, что такая ошибка присутствует не только в прикладных разработках (региональных и муниципальных стратегиях), но и в учебниках по стратегическому планированию. Так, например, в учебнике Гапоненко А.Л. и Панкрухина А.П. «Стратегическое управление» (М., 2004. – 472 с.) в качестве примера использования SWOT-анализа приведено позиционирование Республики Казахстан, выполненное Н.А. Назарбаевым в президентском послании «Казахстан 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев». Так, в качестве «угроз» в этом документе указаны: «Существенное снижение объемов производства после развала СССР, ...Снижение доходов и уровня жизни большинства граждан. Мала прослойка среднего класса» и т.д. – т.е. характеристики состояния этого государства исключительно с внутренних позиций, но не с позиций внешней среды.

При разработке Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области до 2025 г. в качестве конкретных категорий SWOT-анализа рассматривались:

а) *сильные стороны*:

- уникальный научно-образовательный комплекс;
- выгодное экономико-географическое положение;
- развитый человеческий капитал;
- диверсифицированная структура экономики;
- качество регионального управления и законодательной и нормативно-правовой базы;

б) *слабые стороны* (ограничения развития):

- слабая ресурсно-минеральная база;
- низкая восприимчивость реального сектора к инновациям;
- неравномерность развития регионов Новосибирской области;
- сокращение численности населения;
- состояние дорожной сети и коммунальной инфраструктуры;
- изношенность основных фондов;

в) *возможности развития*:

- достижение синергии всех внешних источников роста;
- межрегиональная и международная кооперация и интеграция;
- реализация статуса центра федерального округа;

г) *возможные внешние угрозы*:

- рост межрегиональной и международной конкуренции за мобильные ресурсы (финансовые и трудовые);
- недостаточность федеральной поддержки крупных инфраструктурных объектов;
- неконтролируемая миграция;
- возможная смена парадигмы государственной поддержки науки и предприятий ОПК.

Методы индивидуального и группового взаимодействия с экспертами

Поскольку разработка любого стратегического документа регионального и межрегионального развития – это творческий процесс, в котором объединены усилия непосредственных разработчиков стратегии, представителей власти (которая является заказчиком и основным «потребителем» таких документов), экспертных групп а также различных «стейкхолдеров», то этот процесс должен сопровождаться поиском и оценкой компромиссных решений.

На первом этапе разработки стратегии систематизируется и обобщается информация о возможностях, планах и проектах участников и агентов экономической деятельности, осуществляется их согласование. Эта работа должна выполняться на основе консультации с экспертами. Группы экспертов по отраслевым, региональным и проблемно-функциональным разделам участвуют также в построении сценариев стратегического развития (см. [Рингланд, 2008]). При этом эксперты могут пользоваться интерфейсными моделями различного типа: моделями прямого счета, имитационными, эконометрическими, сетевыми. Вопросы, которые требуют решений на этих стадиях, заключаются в выборе эффективного способа взаимодействия разработчиков

стратегии с экспертами, экспертов между собой, в определении методов обработки и интерпретации информации, полученной от экспертов.

На практике распространены следующие методы *индивидуального взаимодействия* с экспертами:

- *Стандартизированный экспертный опрос.* Данный метод требует от команды разработчиков предварительного четкого структурирования проблемы и определения перечня всех вопросов, на которые должны быть получены однозначные ответы. Для реализации опроса разрабатывается стандартизированная анкета с вопросами закрытого типа (с предложением вариантов ответа).
- *Нестандартизированный экспертный опрос.* Метод представляет собой личное интервью с экспертом по определенной проблеме. Степень формализации интервью может быть различной. Низкий уровень формализации опроса - неформальная беседа. Высокий уровень формализации предполагает разработку четко структурированного вопросника с вопросами открытого типа.
- *Метод «индивидуального блокнота»*, который представляет собой заочную работу эксперта без непосредственного общения с разработчиками. Эксперт получает блокнот, на первой странице которого описана проблема, и затем в течение оговоренного периода времени заносит в этот блокнот все свои мысли, идеи, замечания, касающиеся поставленной задачи, после чего сдает блокнот исследователям.

Существенную сложность представляет последующая обработка информации и ее интерпретация. Для повышения эффективности индивидуальной работы с экспертами составляется стандартизованный вопросник, который позволяет гармонизировать и совместно учитывать замечания разных экспертов. Вопросник может включать пункты, которые могут быть выражены количественно, как адекватность отраслевой структуры производства / потребления / инвестиций в регионе на базовый / прогнозный год; адекватность учета ограничений по труду или производственным мощностям.

В терминах соответствия вербальным сценариям развития вопросы могут формулироваться, например, таким образом: соответствие основных стратегических установок целям инновационного (либо: устойчивого, энергосберегающего, трудосберегающего и т.д.) развития; соответствие целям социальной стабильности (либо: территориальной справедливости, демографической безопасности и т.д.).

Групповые методы взаимодействия с экспертами предпочтительнее с точки зрения повышения надежности экспертизы. Известны следующие методы групповой экспертизы.

- *Метод номинальных групп*, представляющий собой некую переходную разновидность от индивидуального опроса к групповому. При реализации этого метода сначала производится индивидуальный опрос одних экспертов, а затем результаты данных интервью так же автономно и независимо друг от друга обсуждаются другими экспертами. Эксперты могут выразить согласие или несогласие с ранее прозвучавшими мнениями; необходимо, чтобы критика или выражение солидарности были четко аргументированы.
- *«Мозговой штурм»*. Метод представляет собой совместное очное обсуждение проблемы группой экспертов. Процедуры генерации и обсуждения идей могут быть в большей или меньшей степени формализованы. Достаточно формализованную вариацию метода мозгового штурма составляет метод под условным названием «635».

♦ В частности, такой метод использовался на начальном этапе работ над Стратегическим планом устойчивого развития г. Новосибирска до 2020 г. Мэрия г. Новосибирска организовала на базе одного из пансионатов двухдневное обсуждение в формате «мозгового штурма» проблем, перспектив и сценариев развития города. В обсуждении приняли участие заместители мэра, руководители профильных департаментов мэрии и группа экспертов Института экономики и организации промышленного производства СО РАН во главе с директором Института академиком В.В. Кулешовым и автором диссертации. Именно в ходе этих обсуждений сформировалась идея развития города по сценарию «сервисного центра» межрегиональной значимости.

- *Критическая атака*, также представляющая собой вариацию метода мозгового штурма, принципиальное отличие от которого заключается в критической направленности обсуждения.
- *Экспертное фокусирование*. Метод представляет собой одну из форм совместного очного обсуждения проблемы. Эксперты всесторонне рассматривают исследуемую ситуацию, «фокусируются» на ней. Основная цель – выявить структуру данной проблемы, определить по возможности все факторы, определяющие данную ситуацию, установить взаимосвязи между ними.
- *Метод комиссий* также заключается в совместном обсуждении проблемы. Основное отличие от фокусирования – стремление выяснить, в чем состоит противоречие между разными вариантами предлагаемых решений, найти максимальное число «точек согласия» и прийти к консенсусу.
- *Метод интеграции решений* в своей основе аналогичен методу комиссий, однако он в большей степени формализован. Метод заключается в выработке совместного решения проблемы на основе выявления сильных сторон отдельных решений и их объединения. Метод реализуется в несколько этапов. На первом этапе экспертам предлагается задача, и они рассматривают и решают ее независимо друг от друга. Затем в заранее подготовленный формуляр эксперты вносят свои индивидуальные решения, т.е. трактовку анализируемой ситуации или прогноз развития событий. На следующем этапе эксперты совместно обсуждают задачу и все предложенные решения с целью выявить сильные стороны каждого отдельного решения. После этого вырабатывается синтезированное решение на основе комбинирования преимуществ отдельных решений.
- *Деловая игра* – является наиболее распространенной формой когнитивного моделирования анализируемых процессов и/или будущего развития прогнозируемого явления в разных вариантах и рассмотрения полученных данных. Рефлексия (разбор хода игры и подведение итогов) заключается не

только в анализе самого игрового процесса, но и в анализе результатов моделирования исследуемого явления.

- *Метод «суда»*, который представляет собой одну из разновидностей деловых игр. Обсуждение поставленной задачи реализуется в виде судебного процесса: моделируется «процесс над проблемой».
- *«Консилиум»*. Эксперты исследуют проблему подобно тому, как врачи обследуют пациента: определяются «симптомы» проявления проблемы, вскрываются причины возникновения проблемы, производится анализ, ставится «диагноз», и дается прогноз развития ситуации.
- *«Коллективный блокнот»*. Метод в основе своей аналогичен «индивидуальному блокноту», однако в данном случае блокноты получают несколько экспертов, каждый из которых знает, что он является участником экспертной группы.
- *Метод Дельфи*. Метод представляет собой заочный и анонимный опрос экспертной группы в несколько туров с согласованием мнений экспертов. Существуют различные методики согласования экспертных оценок: с учетом (или без него) квалификации экспертов (как весовых коэффициентов), с отбрасыванием (или без него) крайних оценок и др.

Сформулированные экспертами целевые установки, сценарные условия и границы параметров экономической системы могут служить ценной информацией, на основе которой формируются экзогенные характеристики экономико-математических моделей: отдельных моделей территорий либо модельного комплекса.

Форсайт

Особое и достаточно самостоятельное значение в классе неформализованных методов регионального стратегического планирования занимает *форсайт*.

Его адепты трактуют форсайт как двуединый процесс: прогнозирования будущего и формирования будущего. В терминах стратегического планирования это означает, что форсайт является

не только одним из инструментов предвидения и прогнозирования будущих тенденций, но и инструментом системы регионального стратегического управления, которое должно «подстраиваться» под эти выбранные стратегические направления. Как отмечает Ю.П. Воронов, форсайт – это деятельность не разовая, а систематическая, в ходе ее формируются сценарии будущего, и эти сценарии не только прогнозируются, но и упорядочиваются по желательности их реализации [Воронов, 2010, с. 7].

Методология форсайта вобрала в себя десятки других исследовательских методов, но внешне заманчивая теоретическая конструкция в реальной практике основывается на упорядоченной работе с экспертами, знания которых особым образом препарируются для использования в процессе регионального стратегирования.

4.2. Формализованные методы, процедуры и модели регионального стратегического планирования

Методы экономико-математического моделирования

Вторым большим классом исследовательских методов регионального стратегирования являются формализованные методы, процедуры и модели. В их число входят: эконометрические и макроэкономические модели; межотраслевые модели региональной экономики; пространственные (межрегиональные) межотраслевые модели; модели экономического взаимодействия регионов.

Применение в региональном стратегировании методов экономико-математического моделирования особенно важно при адекватной оценке возможностей конкретной территории, особенно в части дефицитов ресурсов многоцелевого назначения (инфраструктуры связи, транспорта и энергетики, трудовых ресурсов, социальной инфраструктуры), инвестиционных (финансовых и материально-технических), а также при оценке экологических ограничений региона. Решение таких задач предполагает использование балансовых и оптимизационных межотраслевых моделей, которые позволяют учитывать как прямые, так и косвенные связи в формировании спроса на продукцию отраслей и на ресурсы.

♦ Наиболее серьезный опыт построения и использования региональных и межрегиональных межотраслевых моделей в прогнозировании территориального развития СССР и современной России, Сибири и ее конкретных регионов накоплен в коллективе Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, который является одним из мировых лидеров в области моделирования многорегиональных систем и межрегиональных взаимодействий. Первоначально эти исследования имели экспериментальную основу, но по мере их развития они приобретали все более системный характер (в формате модельного комплекса «СИРЕНА» – СИнтез РЕгиональных и НАроднохозяйственных моделей) и трансформировались в дееспособный и эффективный научный инструментарий, который нашел активное применение в реальной практике разработки программных документов развития экономики страны, Сибири и ее отдельных регионов.

Данный опыт широко освещен в научной литературе. См., например: Гранберг А.Г., Зайкин В.С., Селиверстов В.Е. Российская Федерация в общесоюзной экономике (межотраслевой анализ) / ИЗОПП СО АН СССР. – Новосибирск: Наука, 1981; Межрегиональные межотраслевые балансы / Гранберг А.Г., Селиверстов В.Е., Суслов В.И., [и др.] / отв. ред. М.К. Бандман; ИЗОПП СО АН СССР. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-е, 1983; Гранберг А.Г., Селиверстов В.Е. Основные направления совершенствования методологии территориального народнохозяйственного планирования. Роль и место межрегиональных межотраслевых моделей // Оптимизационные межрегиональные межотраслевые модели / отв. ред. А.Г. Гранберг, И.С. Матлин. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-е, 1989. – Гл. 1.2.; Гранберг А.Г., Селиверстов В.Е., Суслицын С.А. Инструментальные средства проекта СИРЕНА (современное состояние) // Проект СИРЕНА: Методология и инструментарий / отв. ред. А.Г. Гранберг. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-е, 1991. – Гл. 1.2.

■ *Региональные межотраслевые модели*

Основными направлениями использования региональных межотраслевых моделей при разработке стратегий (концепций, долгосрочных и среднесрочных программ) социально-экономического развития территорий являются:

- анализ сбалансированных уровней производства различных секторов экономики, обеспечивающих различные сценарии социально-экономического развития;

- обоснование реализуемости сценариев развития стратегических планов и обеспеченности их необходимыми ресурсами и системой создаваемых производственных мощностей;
- исследование влияния ожидаемых или происходящих изменений в структуре производства на ключевые индикаторы развития и формирование запроса на ответные действия;
- анализ отрицательных антропогенных воздействий на окружающую среду с учетом реализации проектов по созданию новых технологий, а также производств по переработке и уничтожению вредных отходов;
- анализ влияния внешних условий и их резких изменений (глобальных и макроэкономических национальных) на реализуемость сценариев долгосрочного развития конкретной территории;
- оценки объемов инвестиций, необходимых для реализации стратегических проектов и планов развития территории;
- анализ возможных траекторий развития территории, выделение типов динамики и этапов реализации стратегического плана с точки зрения набора решаемых проблем и необходимых предпринимаемых действий.

В ходе работ над Стратегией социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. была специально разработана динамическая межотраслевая модель региональной экономики. По сравнению с традиционными и используемыми ранее межотраслевыми моделями, основанными на использовании информации отчетных и плановых межотраслевых балансов, построенных по принципу «чистых отраслей», здесь использовалась модель, построенная по видам экономической деятельности в классификации ОКВЭД.

Использование региональных межотраслевых моделей в аналитико-прогнозных расчетах, сопровождающих разработку региональных стратегий, всегда связано с проблемой адекватного отражения в них внешних связей данного региона, которые, как правило, задаются экзогенно (или в виде абсолютных величин, или в виде относительных, характеризующих, например, долю

ввоза и импорта в объеме регионального потребления). Иными словами, региональные межотраслевые модели различных конфигураций (статические, полудинамические, динамические, материально-финансовые и т.д.) изначально моделируют социально-экономическую систему региона с позиций «точечной экономики». Однако экономика региона является открытой системой, его развитие определяется как внутренними ресурсами, так и возможностями взаимодействия с другими территориями. Каналы межрегиональных влияний наряду с кооперативными и торговыми связями включают миграцию населения, распространение технологий и инноваций, диффузию знаний и информации, институциональные и социальные связи.

Благодаря механизмам прямых и косвенных межрегиональных связей регион получает импульсы от процессов, зародившихся и протекающих на другой территории, при этом результат таких влияний не обязательно оказывается положительным. Например, размещение новых производств или реализация крупных инфраструктурных проектов усиливают конкурентные позиции конкретной территории, однако это может снижать привлекательность соседних регионов и ухудшать перспективы их экономического роста. С другой стороны, расширение спроса со стороны территориально близкой растущей экономики, прогрессивные технологические решения и инновации, адаптированные в схожих институциональных условиях, могут быть использованы другими регионами, что является дополнительным стимулом их развития.

■ *Межрегиональные межотраслевые модели*

Система внешних эффектов, генерируемых регионами, не поддается корректной оценке в процессе регионального стратегирования без использования модельного аппарата межрегиональных межотраслевых моделей, которые позволяют анализировать и прогнозировать пространственные горизонтальные и вертикальные связи, обусловленные региональной специализацией. Оценки эффектов взаимодействий, которые реализуются в рамках межрегиональных межотраслевых моделей (оптимизационных и балансовых), включают следующие направления, которые являются очень важными в процессе стратегического планирования:

- ◆ национальная экономика/макрорегион – отрасль – отрасль в регионах;
- ◆ национальная экономика/макрорегион – регион – отрасли в регионе;
- ◆ национальная экономика/макрорегион – отрасли – межотраслевое взаимодействие;
- ◆ национальная экономика/макрорегион – регионы – межрегиональное взаимодействие;
- ◆ национальная экономика/макрорегион – регион – инвестиционный проект.

Уникальная разработка оптимизационной межотраслевой межрегиональной модели (ОМММ), осуществленная академиком А.Г. Гранбергом и его коллегами (в том числе автором книги) была востребована в процессе прогнозов и сценариев развития Сибири в системе народного хозяйства России, которые выполнялись в ходе разработки всех версий Стратегии социально-экономического развития Сибири, а также при оценке реализации крупных народнохозяйственных проектов.

◆ В 80-е годы прошлого века под руководством академика А.Г. Гранберга и автора книги в ИЗОПП СО РАН осуществлялась разработка межрегиональных межотраслевых балансов, которые являлись ценным инструментом анализа сложившегося состояния межотраслевых и межрегиональных взаимодействий и степени «взаимопроникновения» хозяйственных комплексов различных территорий (см.: Гранберг А.Г., Селиверстов В.Е., Суслов В.И. [и др.]. Межрегиональные межотраслевые балансы / отв. ред. М.К. Бандман; ИЗОПП СО АН СССР. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-е, 1983. – 223 с.). Использование такого инструментария могло быть очень полезным в процессе регионального стратегирования, однако, к сожалению, в дальнейшем эти работы были прекращены в связи со свертыванием работ в стране по разработке отчетных региональных межотраслевых балансов.

◆ В 1987 г. под руководством автора данной монографии была проведена серия экспериментальных расчетов по ОМММ, которые имитировали сценарий «переброски» части стока сибирских рек в Казахстан и Среднюю Азию. Эти расчеты показали, что реализация такого крупного инвестиционного проекта оказывала серьезные негативные последствия как для развития регионов Сибири, так и для СССР в целом.

Результаты этих расчетов вошли в сводный научный доклад Сибирского отделения АН СССР, подготовленный под руководством д.э.н. Р.И. Шнипера, в котором содержался анализ проблемы водообеспечения Казахстана и Средней Азии и где предлагались альтернативные варианты решения этой проблемы, не затрагивающие крупномасштабное перераспределение водных ресурсов. По оценке экспертов, данный доклад сыграл существенную роль в принятии решения об отмене начала реализации данного проекта.

■ *Аппарат системы моделей*

Регион является частью экономической системы страны, на его развитие оказывают влияние стратегические планы национального правительства и макроэкономические регуляторы. Это направление воздействий разработчиками стратегии территории может быть изучено и учтено на основе аппарата системы моделей, включающих, например, межрегиональную межотраслевую модель, реализованную в комплексе с точечной динамической межотраслевой моделью страны. В рамках последней отрабатываются гипотезы изменения прогнозных параметров трудоемкости, материалоемкости, капиталоемкости, структуры конечного потребления и т.п. в целом по стране. В дальнейшем осуществляется пространственная разверстка макроэкономического прогноза. Прогнозирование на основе динамической постановки оптимизационной межрегиональной межотраслевой модели может осуществляться для отдельных временных периодов, давая возможность детализировать сценарии развития во времени.

♦ В ИЭОПП СО РАН этот подход развивался в рамках проекта «СИРЕНА» и нашел, в частности, практическое применение как при разработке Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 г. (для обоснования сценариев и траекторий долгосрочного развития макрорегиона использовался комплекс взаимосвязанных макроэкономических и межрегиональных моделей), так и при разработке Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. (обоснование сценариев перспективного развития осуществлялось как взаимоувязанный процесс расчетов по макроэкономической модели региона, межотраслевой модели, модели перспективного развития ТЭК региона и прогнозного топливно-энергетического баланса Новосибирской области).

■ *Аппарат двойственных оценок*

Использование аппарата двойственных оценок многорегиональной межотраслевой модели в прикладном анализе позволяет изучать жесткость бюджетных ограничений и оценивать системные эффекты от их смягчения при реализации крупных проектов (производственных, инфраструктурных, социальных). Финансовые системные аспекты стратегии могут исследоваться с помощью макрофинансовых балансов в межрегиональных межотраслевых моделях.

■ *Методика коалиционного анализа*

Методика коалиционного анализа дает возможность анализировать эффекты территориальных коалиций, выявляя направления наиболее продуктивных межрегиональных взаимодействий с точки зрения перспективного развития.

■ *Модели пространственной эконометрики*

Другим аппаратом, который может использоваться при оценке эффектов межрегиональных связей, являются модели пространственной эконометрики, в которых вводятся матрицы пространственных весов, задающих структуру межрегиональных связей. В рамках этих моделей тестируется гипотеза, что темп роста региона зависит как от уровня и структуры производства в данном регионе, так и от средних темпов роста соседних регионов и от среднего начального уровня производства смежных территорий.

Эконометрические модели обладают большой гибкостью и при корректном использовании позволяют оценить различные направления действия региональных и межрегиональных эффектов, что является дополнительной информацией для разработки корректных сценариев социально-экономического развития в рамках региональных стратегий.

Так, интенсивность взаимодействия соседних регионов может определяться степенью интегрированности экономического пространства, которая зависит от общей экономической активно-

сти в стране, развитости и надежности систем коммуникации, а также от уровня межрегиональных физических и институциональных барьеров, сдерживающих мобильность факторов и результатов производства и может заметно варьироваться по макро-регионам. В качестве основного индикатора уровня экономического развития региона используется, как правило, показатель валового регионального дохода на душу населения. Включение переменных, отражающих региональные особенности, позволяет учесть связь между экономическим развитием и внутренними ресурсами, а также условиями, сложившимися в регионе. Матрица переменных, фиксирующих региональную специфику, может формироваться на основе идеологии расширенной производственной функции, в модель включаются характеристики трудовых ресурсов, капитала, инфраструктуры, отраслевой структуры производства, институциональные и социальные индикаторы, для улучшения свойств ошибки вводятся фиктивные переменные.

■ *Аппарат теории игр*

Аппарат теории игр может оказаться полезным в процессе регионального стратегирования при анализе конкурентных взаимодействий экономических агентов, которыми могут выступать как фирмы, так и регионы. Сферой активного применения этого аппарата является исследование последствий стратегического конфликта, в котором, например, применяются методы сдерживания проникновения внешних агентов на товарные рынки конкретных регионов и анализируется стратегическое взаимодействие участников. Регионы и отдельные крупные корпорации могут влиять на поведение конкурентов, создавая им невыгодные условия (в частности путем стратегических инвестиций, подачи сигналов о долгосрочных акциях и формах контроля для участников рынка). В рамках теории игр анализируются как условия «входа» и «выхода» в регионы отдельных производителей, так и условия технологических изменений и механизма принятия стандартов поведения.

Одним из ограничений применения аппарата теории игр при разработке региональных стратегий является предположение, что в реальной действительности рациональность участников

гораздо ниже, чем в игровых моделях (например, одной из целей региональных властей является рост занятости, а это зачастую противоречит требованиям рациональности). Другим важным методологическим противоречием реальности игрового подхода является сведение конкуренции между участниками к конфликту. Хотя положительные внешние эффекты, которые генерирует динамично развивающийся регион, создают условия для развития соседних территорий, в результате успех одного региона не означает потери для другого. Теория игр является полезным инструментом для исследования эффектов внешних рыночных условий, однако этот аппарат имеет определенные ограничения в региональном стратегировании.

■ *Проектный подход*

Так как стратегия развития территории в конечном итоге базируется на реализации крупных инвестиционных проектов, которые должны быть распределены во времени, согласованы по ресурсам (трудовым, финансовым, инфраструктурным, административным), то разработка стратегий в значительной степени должна опираться на проектный подход.

В отличие от эволюционного подхода, предполагающего продолжение сложившихся тенденций в будущем, проектный подход основан на гипотезе о новом качестве экономики, которое могут создавать только крупные инновационные проекты. Они обладают высокой эффективностью и существенными экстерналиями, что обеспечивает рост общей региональной производительности и расширение пределов роста экономики, приводит к снижению функции затрат, к росту доходов и потребления населения. Основную проблему проектного подхода составляет оценка направлений и размера экстерналий, которые создают крупные инвестиционные проекты.

Решение этой проблемы находится в применении экономикоматематических моделей, которые дают возможность учесть взаимодействие секторов и участников экономических процессов и получить оценку как прямых, так и косвенных эффектов, возникающих при реализации крупных проектов. Особое значение имеет получение оценок «общественной эффективности» реали-

зуемых инвестиционных проектов, которая вносит новое качество в принятие стратегических решений (по сравнению с оценками, учитывающими лишь «коммерческую эффективность»)¹.

Эмпирические методы

Широкое применение в разработке региональных стратегий могут найти эмпирические методы исследования, которые включают:

- ◆ анализ кейсов;
- ◆ многомерные статистические методы (кластерный и дисперсионный анализ);
- ◆ регрессионные модели (структурные и прогнозные).

Анализ кейсов используется для изучения существующего опыта стратегического и индикативного планирования и для проверки гипотез и концепций разработчиков стратегий.

При наличии достаточных наблюдений и крупных массивов данных тестирование гипотез может осуществляться с использованием многомерных статистических методов и регрессионного анализа. Применение последних включает, во-первых, исследование структуры взаимодействия параметров и участников экономической системы и, во-вторых, прогнозирование результатов развития экономики территории.

Структурные модели и модели эконометрического прогнозирования предполагают наличие крупных региональных баз данных, соответствующей вычислительной техники и информационных технологий, допускающих их хранение, обработку, эконометрическое моделирование и оценку.

Эмпирические методы анализа могут применяться как на предварительных этапах разработки региональных стратегий, так и при формировании сценариев развития территории и позволяют:

¹ В ИЭОПП СО РАН разработана методика расчета на основе модифицированной ОМММ характеристик «общественной эффективности» крупных инвестиционных проектов на основе их «встраивания» в систему межотраслевых, межрегиональных и социальных взаимодействий (см. [Новикова, 2005]).

- получить новую содержательную информацию о существующем опыте, а также возможностях и проблемах перспективного развития;
- прийти к более глубокому пониманию стратегических и текущих проблем социально-экономического развития региона;
- снизить риск принятия неэффективных решений с последующими значительными экономическими потерями;
- создать дополнительные возможности для оценки эффективности деятельности органов государственного управления и местного самоуправления путем сопоставления реальных тенденций и оцениваемых с помощью модельных расчетов гипотетических результатов при различных вариантах принимаемых управленческих решений по развитию региона.

■ *Оценка эффективности программ регионального развития*

Интегральным показателем корректности и согласованности элементов стратегического плана и механизма его реализации является оценка эффективности программ регионального развития. Одним из подходов к формированию характеристик эффективности региональных стратегий является концепция сбалансированной системы показателей, которые должны учитывать многоуровневость, взаимосвязанность, сложность, инерционность процессов, выделять экономические, социальные, институциональные эффекты, а также вклады различных факторов и уровней.

Существует мнение, что центральным элементом системы являются не сами показатели и их число, а причинно-следственная связь между ними. Если регион ставит цель достижения определенного уровня социально-экономического развития, то это требует изменения внутрирегиональных бизнес-процессов, для чего необходимо развитие инновационного потенциала, инфраструктуры, способности к стабильному и сбалансированному развитию территории.

В качестве аппарата разработки системы индикаторов эффективности стратегических планов развития территорий может быть использована теория графов и сетей. Здесь активное применение находит идея «дерева целей», с помощью которого основная цель стратегического плана разворачивается в систему задач, детализируемых в перечне инициатив и проектов, которые, в свою очередь, задают уровень социальных, экономических, финансовых и институциональных эффектов и т.д., необходимых для его реализации.

Общие выводы и рекомендации по использованию модельно-аналитического аппарата

Обобщение направлений применения различных методов в стратегическом планировании территории с точки зрения их распределения по стадиям планирования приведено в табл. 4.1.

Опыт автора позволяет сделать следующие выводы и рекомендации по использованию модельно-аналитического аппарата в разработке региональных стратегий и программ.

- ✓ Корректное использование современного модельно-методического инструментария должно быть непременным атрибутом качественной стратегической разработки.
- ✓ Не все неформализованные методы и процедуры расчетов, используемые в стратегическом планировании фирм и корпораций, могут найти адекватное применение в региональном стратегическом планировании. Несмотря на кажущуюся простоту когнитивных модельных конструкций (типа SWOT-анализ), их применение должно строго соответствовать заложенной в них логике.
- ✓ Использование форсайта как современного инструмента прогнозирования имеет серьезные перспективы, однако несмотря на высокие аналитические возможности форсайта его ни в коей мере не следует рассматривать в качестве альтернативы стратегического планирования. Форсайт может быть использован на различных стадиях регионального стратегирования как новый важный исследовательский инструментарий, дополняющий, но не заменяющий неформализованные и формализованные методы, модели и процедуры.

Таблица 4.1

**Исследовательские методы и модели и их применимость
в процессе регионального стратегического планирования**

Задачи регионального стратегического планирования	Исследовательские методы
Обоснование необходимости разработки стратегии развития, согласование формата работы над стратегией, распределение функций и полномочий	Эмпирические методы; методы индивидуальной и групповой экспертизы
Изучение особенностей внешней среды, выявление внешних угроз и вызовов, сравнительный анализ позиций региона	Эмпирические методы; SWOT-анализ; методы индивидуальной и групповой экспертизы; мультирегиональные модели; системное моделирование
Исследование внутренней региональной среды, оценка доступных ресурсов (финансовых, трудовых, материальных) и напряженности их балансов, выявление возможных рисков	Эмпирические методы; методы индивидуальной и групповой экспертизы; модели региональной системы; мультирегиональные модели; теория игр; проектный анализ
Формулировка целей, задач и системы мероприятий по реализации стратегии	Эмпирические методы; методы индивидуальной и групповой экспертизы; модели региональной системы; теория игр; проектный анализ; теория графов и сетей
Разработка структуры управления, управленческой технологии и механизма по реализации стратегии	Эмпирические методы; методы индивидуальной и групповой экспертизы; теория графов и сетей
Разработка системы оценки эффективности реализации стратегии и мониторинга	Эмпирические методы; методы индивидуальной и групповой экспертизы; теория графов и сетей; информационные аналитические системы

- ✓ Наиболее часто используемые в процессе регионального стратегирования простейшие макроэкономические модели, позволяющие прогнозировать лишь сводные характеристики регионального развития, имеют определенные границы их применения. Этот аппарат неприменим для оценки системы межрегиональных и межотраслевых взаимо-

действий, для корректного прогнозирования влияния внешней среды, для оценки напряженности региональных балансов многоцелевого назначения.

- ✓ Наиболее сильный потенциал для регионального стратегирования заложен в использовании комплекса межрегиональных и региональных межотраслевых моделей. Однако их применение осложнено как отсутствием регулярной статистики региональных межотраслевых балансов (что вынуждает строить их экспериментальные аналоги на основе использования коэффициентов затрат национального баланса, скорректированных с учетом региональной специфики производства и потребления), так и отсутствием у большинства разработчиков стратегий опыта межотраслевых исследований и прогнозирования. Это означает, что качественные стратегические разработки, которые учитывают сложный комплекс прямых и косвенных межотраслевых и межрегиональных связей и взаимодействий, могут выполнять лишь творческие коллективы, имеющие многолетний опыт межотраслевых исследований (такие коллективы сконцентрированы в основном в институтах системы Российской академии наук).
- ✓ Применение сложных систем моделей и комплексов расчетов, основой которых являются межотраслевые межрегиональные и региональные модели, наиболее актуально для макро- и мезоуровней регионального стратегического планирования (Российская Федерация в целом; макрорегионы и федеральные округа; крупные субъекты Федерации и средние по масштабам регионы с диверсифицированной структурой экономики). В относительно небольших регионах и городах использование такого инструментария при разработке стратегий и программ может быть заменено упрощенными моделями и процедурами расчетов (макроэкономические модели, модели «прямого счета», эконометрические модели);
- ✓ В региональном стратегировании может найти применение большой спектр исследовательских методов, моделей и методик. Однако непременным условием целесообразности и эффективности их применения должны быть три

условия: соответствие используемых методов и моделей конкретным стадиям, этапам и задачам стратегического планирования; использование достоверной информационной базы, минимизирующей «подстраивание» результатов прогнозов под заранее зафиксированный политический или экономический заказ; высокий уровень профессионализма «модельеров» – разработчиков стратегии.

4.3. Региональный мониторинг как информационно-управленческая основа региональной политики и стратегического планирования

Роль информации и информатизации в современной экономике и обществе

Эффективность реализации региональной политики и стратегического планирования на федеральном, региональном и местном уровнях в существенной степени определяется наличием надежной информационной базы, что дает возможность оперативно отслеживать и корректировать тенденции социально-экономического развития, влиять на формирование и развитие как кризисных ситуаций, так и зарождающихся «точек роста».

В условиях глобализации и «информационной революции» управленческие решения в федеральном центре и в регионах должны базироваться на самых современных достижениях в области информационных технологий, методов хранения и переработки больших объемов информации, эффективной визуализации информационно-аналитических материалов, на достижениях экономико-математического моделирования и прогнозирования экономических и социальных процессов.

♦ Еще тридцать-сорок лет назад осуществлялись попытки реализовать такой подход в виде АСПР – Автоматизированной системы плановых расчетов, которую предполагалось внедрить на уровне СССР и в каждой союзной республике. Однако в целом эти работы не вышли за

рамки разработки и реализации отдельных моделей (или комплексов моделей) народнохозяйственного уровня, конкретных отраслей или союзных республик. В любом случае они не стали имманентной составляющей всей советской системы планирования, хотя в некоторых случаях были реализованы очень интересные модельные разработки и комплексы системных расчетов. Характерно, что весьма сложные народнохозяйственные, региональные и отраслевые модели и системы моделей [Аганбегян и др., 1972; Коссов, 1973; 1978; Уринсон, 1986] реализовывались в то время на достаточно слабой (с современных позиций) вычислительной базе и при весьма ограниченных возможностях компьютеризации взаимосвязанных потоков сбора, хранения и обработки информации.

Два последних десятилетия мир переживает настоящий «информационный бум», эти процессы не обошли стороной и Россию. Происходят феноменальные преобразования в технических возможностях информационного общества, сконцентрированные во «взрывных» изменениях в вычислительных и информационных технологиях. Тем не менее не наблюдается качественного прогресса в самих методологических подходах к их использованию в реальных управленческих системах как на федеральном, так и на региональном уровне, и это существенно сдерживает формирование регионального стратегического планирования.

В настоящее время мир отчетливо переходит на новый технологический уклад — «информационный». Он качественно по-иному формирует взаимодействие и роль основных факторов производства, и это, в первую очередь, проявляется в существенном повышении значимости информации, которая становится товаром особого рода. Все это приводит к изменениям в системе производственных отношений, к становлению «информационного общества» [Швецов, 2010(a)].

Основы теории информационного общества были разработаны в 60-х годах прошлого века, и важный вклад в это внесли Т. Умасео и Ф. Махлуп. В работах последнего отмечалось, что применительно к экономическим процессам роль информации сводится, в первую очередь, к осуществлению осознанного выбора, который является основой любой экономической деятельности. Значимость информации в экономике, по его мнению, определяется [Machlup, 1984, с. 15]:

- 1) ускорением передачи данных, связи и сообщений;
- 2) более эффективным распространением экономических данных;
- 3) быстрым распространением электронных и информационных коммуникаций и технологий, что приводит к автоматизации многих рутинных работ и процессов.

Характерно, что в этом перечне Ф. Махлуп делает акцент на «технологической» стороне информатизации (ускорение передачи данных, распространение электронных коммуникаций и т.д.), но оставляет в стороне качество управленческих решений, которые принимаются на базе оперативного и более эффективного использования информационных потоков.

Фундаментальные результаты на стыке исследований процессов глобализации, информатизации, экономики, социологии, теории управления, культурологии получены профессором Калифорнийского университета (г. Беркли) Мануэлем Кастельсом¹. Он сформулировал целостную теорию, которая позволяет оценивать фундаментальные последствия воздействия на современный мир революции в информационных технологиях, охватывающей все области человеческой деятельности². М. Кастельс делает вывод, что в современных условиях впервые в истории человеческая мысль прямо является производительной силой, а не просто определенным элементом производственной системы. Глобальная сеть явилась результатом революции в области информационных технологий, создавшей материальную основу глобализации экономики. Новые коммуникационные взаимосвязи, появление «интернет-экономики» оказывают принципиальное влияние на изменения в социальной структуре общества, определяемые М. Кастельсом как «сетевое общество», «созданное сетями производства, власти и опыта, которые образуют культуру виртуальности в глобальных потоках, пересекающих время и пространство» [Кастельс, 2000, с. 505].

¹ Одновременно М. Кастельс является профессором Открытого университета Каталонии (УОС) в Барселоне.

² См.: Castells M. *Information Age: Economy, Society and Culture*. Vol. I–III. Oxford: Blackwell Publishers, 1996–1998. В России опубликован первый том данной трилогии: «Информационная эпоха: экономика, общество и культура» (М., 2000, 608 с.), дополненный двумя разделами из последнего тома («Кризис индустриального этатизма и коллапс Советского Союза» и «Заключение. Осмысливая наш мир»).

Значительный вклад в развитие теории информационной экономики и информационного общества внесли российские ученые. Эти исследования были в значительной мере простимулированы трудами академика А.И. Анчишкина [Анчишкин, 1986], который еще в 80-х годах прошлого века в своих публикациях по взаимосвязи экономики и научно-технического прогресса четко зафиксировал все возрастающую роль информации как важнейшего производственного ресурса настоящего и будущего развития. Фундаментальные результаты в исследованиях информационных аспектов развития экономики и общества получены в ИЭОПП СО РАН чл.-корр. РАН К.К. Вальтухом, который, связав исследования равновесной и неравновесной экономики со все возрастающим влиянием информации как фактора производства, создал «информационную теорию стоимости» [Вальтух, 2001].

Серьезная систематизация взглядов на эволюцию категории «информация» в экономических процессах осуществлена в монографии: О.В. Иншаков, М.Ф. Мизинцева, А.Э. Калинина, Е.А. Петрова «Информационное развитие экономики региона». Так, авторы отмечают, что информация в экономике проявляется во множестве аспектов [Иншаков и др., 2008, с. 26]:

- производство информации как таковой – это производственная отрасль, т.е. вид экономической деятельности;
- информация является фактором производства, одним из фундаментальных ресурсов любой экономической системы;
- информация является объектом купли-продажи, т.е. выступает в качестве товара;
- некоторая часть информации является общественным благом, потребляемым всеми членами общества;
- информация – это элемент рыночного механизма, который наряду с ценой и полезностью влияет на определение оптимального и равновесного состояний экономической системы;
- информация в современных условиях становится одним из наиболее важных факторов в конкурентной борьбе;
- информация становится резервом деловых и правительственных кругов, используемым при принятии решений и формировании общественного мнения.

Соглашаясь с подобной классификацией роли информации, заметим лишь, что в последнем пункте (который, безусловно, является одним из главных) роль информации несколько занижена: она не резерв, а интеллектуальная основа принятия решений. Отметим, что цитируемая книга ценна не только анализом теоретических подходов к информации и информационному обществу, но и детальным рассмотрением роли информатизации как фактора развития региональных систем. В области информатизации систем регионального управления следует также отметить работы [Заболотский, Юсупов, 1998; Калинина, 2005; Кузнецова, 2009].

Вопросы информатизации экономики в России имели не только академический интерес. С середины 90-х годов прошлого века в связи с распространением процессов глобализации и стремлением России к интеграции в мировое экономическое, политическое и культурное пространство, а также в связи с необходимостью кардинального совершенствования процессов управления народным хозяйством, региональными системами, секторами производства и отдельными хозяйствующими субъектами в стране начались попытки осуществления государственного регулирования процессов информатизации на федеральном, региональном и местном уровнях. Стала готовиться соответствующая правовая база¹, была принята «Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов» [Концепция..., 1995].

В Федеральном законе 1995 г. № 24-ФЗ информатизация определяется как «организационный социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов» [Федеральный закон..., 1995].

¹ Указ Президента РФ от 20 января 1994 № 170 «Об основах государственной политики в сфере информатизации»; Указ Президента РФ от 21 февраля 1994 № 361 «О совершенствовании деятельности в области информатизации органов государственной власти Российской Федерации»; принятие в 1995 г. Федерального закона № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», который стал основополагающим документом развития информатизации в стране.

Очевидно, что кризисное состояние российской экономики и общества в тот период не давало возможности практической реализации выдвинутых положений и направлений в сфере информатизации. И не случайно, что в период экономического подъема с начала нового тысячелетия вопросы информатизации стали важнейшим направлением экономических и политических преобразований в России. В 2006 г. был принят Федеральный закон № 149-ФЗ «Об информатизации, информационных технологиях и о защите информации»¹. На эти цели выделялись значительные финансовые ресурсы, и основным механизмом реализации являлись соответствующие федеральные целевые программы¹.

Принципиально важно, что в России была сделана попытка подхода к осуществлению информатизации в контексте реализуемых в стране масштабных реформ: муниципальной и административной. Совершенно очевидно, что реализация заложенных в концепции административной реформы стандартов на осуществление государственных услуг и новой системы регламентов была абсолютно невозможна на старых рутинных управленческих и информационных технологиях. Начала активно пропагандироваться идея «электронного правительства» — новой формы организации деятельности органов государственной власти, которая за счет использования новых информационных технологий обеспечивает более высокий уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг. В функции электронного правительства также входит оперативное информирование населения о результатах деятельности органов государственной власти. Иными словами, «электронное правительство» предполагает осуществление «электронных государственных услуг», в том числе, осуществляемых в режиме on-line.

♦ Наряду с изменениями на федеральном уровне, в российских субъектах Федерации и в крупных городах с середины 1990-х годов начали формироваться правовые и организационные условия в сфере информатизации. Так, например, в Новосибирской области процессы

¹ ФЦП «Электронная Россия»; ФЦП «Развитие электронной торговли»; ФЦП «Развитие единой информационно-образовательной среды Российской Федерации»; ФЦП «Создание и развитие информационно-телекоммуникационной системы специального назначения в интересах органов государственной власти на 2001–2007 гг.».

информатизации регулируются в соответствии с Концепцией и программой информатизации и создания единого информационного пространства в данном регионе [Концепция..., 2008]. Интересные начинания по законодательному сопровождению процессов информатизации осуществляются в Пермском крае, в Республике Чувашия и т.д. Анализ процессов информатизации в регионах России проведен О.В. Иншаковым, М.Ф. Мизинцевой, А.Э. Калининой, Е.А. Петровой [Иншаков и др., 2008, с. 95–100].

Таким образом, внешне в России наблюдается настоящий «информационный бум» в системах информатизации и управления. Однако пока реалии далеки от декларируемых и ожидаемых результатов. Так, в статье «Национальная стратегия информационного развития России» [2004] отмечается, что в 2003 г. Женевский всемирный саммит по информационному обществу зафиксировал, что из 102 стран Россия занимала лишь 63-е место по готовности к использованию информационных и коммуникационных технологий, при этом по уровню готовности самих граждан к использованию высоких технологий – 31-е место в рейтинге, по уровню готовности бизнеса – 43-е, а готовности федерального правительства – 89-е место. Одновременно РФ получила весьма высокие рейтинги за качество научно-исследовательских институтов (25-е место), качество математического и научного образования, возможности выхода во всемирную сеть с использованием интернет-технологий. Последующие годы могли изменить ситуацию по ряду отмеченных позиций, но эти изменения не могли иметь кардинального характера.

♦ Конечно, в ряде российских регионов наблюдались серьезные изменения в лучшую сторону, и примером здесь может служить Новосибирская область, где уже длительное время действует единая унифицированная система «Город» (оплаты коммунальных платежей по принципу «единого окна», в том числе в онлайн-овом режиме с помощью интернет-технологий); геоинформационная система «ДубльГИС», нашедшая повсеместное распространение; системы электронных платежей в общественном транспорте и в розничной сети; зачисления заработной платы на банковские карты и т.д. Область является одним из российских лидеров в массовом распространении сотовой связи, интернета, кабельного телевидения и т.д.

Тем не менее отставание России от развитых стран мира в процессах информатизации весьма существенно. В этих процессах нас больше интересует влияние научно-технического прогресса, глобализации, информатизации и компьютеризации на системы регионального управления. Прогресс здесь может быть достигнут не просто слепым выполнением федеральных законов и постановлений, закупкой компьютерных сетей и оптимизацией документооборота. Важно формирование новой идеологии, методологии и методики использования новых информационных технологий в системах регионального и муниципального управления и, в том числе, – в системах стратегического планирования. Точка зрения автора состоит в том, что многое здесь определяется подходами к разработке и реализации систем регионального мониторинга и различного рода информационных систем. Рассмотрим наш опыт в этой области.

Методологические основы мониторинга региональных ситуаций и региональных проблем

Наши первые исследования по формированию федеральной системы мониторинга территориального развития России («мониторинг региональных ситуаций и региональных проблем») были проведены около 10 лет назад в рамках реализации Проекта ЕС ТАСИС EDRUS-9602 «Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии». Автор, участвовавший в реализации данного проекта в качестве долгосрочного эксперта, в том числе был ответствен за разработку проблематики, связанной с формированием системы регионального мониторинга на базе Министерства по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации – основного бенефициария данного Проекта, за разработку блока «Финансовые ресурсы региональной политики» и за разработку информационной системы «Региональная политика».

При подготовке предложений по совершенствованию региональной политики в Российской Федерации в рамках данного Проекта стало ясно, что одновременно требуются кардинальные изменения в ее информационной базе, в объективности и научной обоснованности принимаемых управленческих решений.

В этой связи нами была выдвинута идея о необходимости поэтапного формирования на базе данного Министерства особой мониторинговой информационной системы. Но для этого необходимо было определиться с ее научными методологическими и методическими основами. В данном разделе представим основные подходы к формированию системы регионального мониторинга, которые были реализованы автором совместно с краткосрочными экспертами проекта EDRUS 9602 д.э.н. В.Н. Лексиним и д.э.н. А.Н. Швецовым (см.: [Лексин и др., 2000]). Для начала необходимо было определиться с самой сутью понятий, терминов, взаимосвязей, с которыми сопряжены системы регионального мониторинга¹.

◀ *Определение мониторинга*

Каноническое определение мониторинга – это систематический сбор и обработка информации о параметрах сложных объектов и процессов с целью выявления изменений в их состоянии. В свободной электронной энциклопедии «Википедия» мониторинг определяется как «процесс систематического или непрерывного сбора информации о параметрах сложного объекта или процесса... Мониторинг – систематический сбор и обработка информации, которая может быть использована для улучшения процесса принятия решения, а также, косвенно, для информирования общественности, или прямо как инструмент обратной связи в целях осуществления проектов, оценки программ или выработки политики. Он несет одну или более из трех организационных функций:

- выявляет состояние критических или находящихся в состоянии изменения явлений окружающей среды, в отношении которых будет выработан курс действий на будущее;
- устанавливает отношения со своим окружением, обеспечивая обратную связь, в отношении предыдущих удач и неудач определенной политики или программ;
- устанавливает соответствия правилам и контрактным обязательствам»².

¹ Ряд этих вопросов рассматривался также в исследованиях Института социально-экономических проблем РАН, г. Санкт-Петербург (см.: [Научные основы..., 1998]).

² <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3>.

◀ *Сущность и задачи создания системы регионального мониторинга*

Объектом мониторинга должны быть не просто обезличенные регионы и не просто региональное и межрегиональное развитие. Было введено понятие «мониторинг региональных ситуаций и региональных проблем».

Под мониторингом региональных ситуаций и региональных проблем здесь и далее понимается специально организованная и постоянно действующая система необходимой статистической отчетности, сбора и анализа статистической информации, проведения дополнительных информационно-аналитических обследований (опросы населения и т.п.) и оценки (диагностики) состояния, тенденций развития и остроты общерегиональных ситуаций и конкретных региональных проблем. Главная задача такого мониторинга состоит в создании надежной и объективной основы для выработки мотивированной государственной политики регулирования территориального развития и для определения ее приоритетов, для принятия в этой связи мер селективной государственной поддержки тех или иных территорий и для реализации направлений государственной региональной политики.

Система регионального мониторинга должна стать информационно-аналитической базой для решения следующих задач:

- обоснование целей и приоритетных задач государственной региональной политики в Российской Федерации, а также обоснование правовых, организационных, финансовых и экономических механизмов реализации этой политики;
- предупреждение кризисных региональных ситуаций и региональных конфликтов;
- оценка результативности деятельности федеральных органов, территориальных органов федеральных министерств и ведомств, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации по решению задач регионального развития и использования для этих целей государственных ресурсов;
- обоснование мер государственной поддержки отдельных территорий с учетом остроты и общегосударственного значе-

ния конкретных региональных ситуаций и разработка в этих целях соответствующих федеральных программ регионального развития, введение особых организационно-правовых режимов на отдельных территориях (в том числе приграничных), селективная поддержка депрессивных территорий, организация и контроль результативности межбюджетных отношений, содействие межрегиональной интеграции;

- разработка системы прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и отдельных территорий;
- подготовка ежегодных государственных докладов о региональной социально-экономической, национально-этнической и политической ситуации и о приоритетных направлениях региональной политики в Российской Федерации, а также ежегодных докладов о региональной ситуации в субъектах Российской Федерации.

Очевидно, что ряд этих задач непосредственно смыкается с целями и задачами стратегического планирования.

Для формирования системы регионального мониторинга должны быть осуществлены следующие мероприятия:

1) разработка методического обеспечения учета, сбора, анализа и распространения информации, необходимой для реализации указанных выше задач;

2) внесение необходимых дополнений и уточнений в Федеральную программу статистических работ на соответствующие годы в части сбора и обработки необходимой статистической информации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

3) развитие существующих и организацию новых баз данных по вопросам правового, экономического, финансового и социального характера;

4) обеспечение методической и технической совместимости этих баз данных в рамках единой информационной системы «Региональный мониторинг»;

5) координация системы регионального мониторинга с другими системами государственного мониторинга, а также с ведомственными системами мониторинга и соответствующими базами данных;

6) организация мониторинга материалов, характеризующих региональные ситуации и распространяемых через средства массовой информации федерального, регионального и местного уровней;

7) организация анализа данных регионального мониторинга, составление целевых информационно-аналитических материалов для органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

8) обеспечение гласности и общедоступности первичной информации и информационно-аналитических материалов системы регионального мониторинга;

9) создание организационной структуры для осуществления вышеуказанных действий в составе уполномоченного федерального органа и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, система регионального мониторинга должна была обеспечить учет, сбор, анализ и распространение информации правового, экономического, социального (в том числе демографического и этнонационального) и политического характера на уровне федеральных округов, экономических районов, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (города и районы).

При внешне огромном числе различных региональных ситуаций и проблем количество их типов как предметов мониторинга относительно невелико, и данное обстоятельство существенно повышает реальность его проведения. Это тем более важно, что главное – вовремя предупредить негативное развитие региональных ситуаций и обострение региональных проблем. На это, естественно, требуются постоянные бюджетные и информационные ресурсы, но значительно меньшие по сравнению со средствами будущей селективной государственной поддержки.

◀ Мониторинг: прогнозирование и стратегическое планирование

Позиция автора (впрочем, не во всем разделяемая его соавторами – В.Н. Лексиным и А.Н. Швецовым) состояла в том, что региональный мониторинг может не только тематически, но и организационно входить в единую структуру прогнозирования

социально-экономического положения (развития) Российской Федерации и ее отдельных регионов и в создаваемые в них системы стратегического планирования в силу следующих обстоятельств:

- во-первых, показатели, данные и индикаторы мониторинга должны формировать информационную основу стратегического планирования, а выводы, полученные в ходе мониторинговых работ, должны использоваться для формирования гипотез и сценариев среднесрочных и долгосрочных прогнозов. Мониторинг требует логичного продолжения в виде построенного на этой базе прогноза развития конкретного региона или прогноза территориального развития страны;

- во-вторых, разработка указанных прогнозов является одним из немногих видов региональных исследований, которые проводятся в обязательном порядке на основе соответствующего федерального закона, а результаты прогнозов подлежат обязательному практическому использованию, в том числе (на основе другого федерального закона) при разработке федерального бюджета на очередной финансовый год. В этих условиях организационная и сущностная консолидация мониторинга с прогнозом автоматически означала бы определенную легитимизацию первого, делала бы мониторинг неотъемлемой частью общеобязательных и требуемых федеральным законом работ. При этом могут более легко и уверенно решаться вопросы бюджетного финансирования, организационного, информационного и иного обеспечения работ по самому региональному мониторингу.

В то же время следует избежать сведения функций мониторинга лишь к информационно-аналитическому обслуживанию прогнозных работ и стратегических разработок, что может существенно сузить возможности мониторинга как основы повседневного, оперативного регулирования территориального развития и региональной политики. По мере своего развития полноценная система регионального мониторинга может сама включать в себя комплекс задач краткосрочного и среднесрочного прогнозирования и быть важнейшей составной частью стратегического планирования.

◀ *Региональный мониторинг и региональная диагностика*

Остановимся на соотношении понятий «региональный мониторинг» и «региональная диагностика»¹.

Главная задача региональной диагностики состоит в том, чтобы правильно определив и оценив происходящее и его причины, подать сигнал к конкретному действию. Нам близко определение региональной диагностики, которое дает В.Н. Лексин: «Региональная диагностика есть совокупность специальных информационно-аналитических технологий, позволяющих: а) описать изучаемые региональные ситуации и проблемы в системе характерных для них признаков (параметров, показателей); б) идентифицировать эти ситуации и проблемы, т.е. «привязать» их к конкретным типологическим группам; в) дать количественную и качественную оценку этим ситуациям и проблемам, иными словами, поставить окончательный диагноз; г) установить и оценить внутренние и внешние причины продиагностированных ситуаций» [Лексин, 2003, с. 65–66].

Мы считаем, что с точки зрения логики процессов управления, региональный мониторинг – более общее понятие, чем система региональной диагностики, которая может реализовываться как самостоятельная управленческая задача, но, в общем виде, является важнейшим элементом системы мониторинга. Мониторинг предполагает не только выявление проблем и направлений их решения (что является основной задачей диагностики), но и включает также механизмы контроля за реализацией тех или иных процессов, контроля за исполнением решений, управленческих корректировок, подготовку предложений по принятию экстренных мер по предотвращению кризисных ситуаций или смягчению их негативных последствий. В этом смысле региональный мониторинг в своем «идеальном виде» является неотъемлемой составной частью самой системы регионального управления, в то время как региональная диагностика реализует более узкие управленческие задачи.

¹ Сущность, направления и задачи региональной диагностики достаточно подробно изложены в российских публикациях, и в первую очередь здесь следует выделить монографию О.Г. Дмитриевой «Региональная экономическая диагностика», актуальность которой не потеряна до сих пор [Дмитриева, 1992].

◀ *Мониторинг и информационные системы*

Рассмотрим соотношение понятий «мониторинг» и «информационные системы».

В самом общем случае информационной системой (ИС, или информационно-вычислительной системой) называют совокупность взаимосвязанных аппаратно-программных средств для автоматизации накопления и обработки информации. В Федеральном законе № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 г. содержится следующее определение «Информационная система – совокупность содержащейся в базах данных информации (сведения/сообщения/данные независимо от формы их представления) и обеспечивающих ее обработку информационных технологий (процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов) и технических средств»¹.

Как правило, информационная система состоит из баз данных, в которых накапливается информация; источника информации; аппаратной части ИС; программной части ИС; потребителя информации. Таким образом, главное, сущностное различие мониторинга и информационной системы состоит в том, что первое относится к категории «процесс», второе – к категориям «структура» и «результат». Очевидно, в реальности эти два понятия неразделимы. Даже если в случае частного мониторинга используются «примитивные» способы сбора, обработки и хранения информации (например систематизация «бумажных» табличных форм информации), тем не менее и в этом случае используется «примитивная» некомпьютеризированная и неформализованная информационная система, построенная по определенным правилам.

Мы имеем в виду развитый современный аналог информационных систем, которые, как правило, составляют «техническую основу» более общей системы тотального или проблемно-ориентированного мониторинга. Однако довольно часто встреча-

¹ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации // Российская газета, 29.07.2006 (<http://www.rg.ru/2006/07/29/informacia-doc.html>).

ется и обратная ситуация, когда, например, в каком-то ведомстве создается достаточно технически развитая информационная система в виде аппаратных средств и необходимой информации, но изначально нет ясности, как эти информационные потоки должны использоваться, для решения каких задач или функций управления. В таком случае система мониторинга создается на основе информационной системы и вслед за ней, и тем самым на их совместном использовании формируются новые управленческие решения и технологии.

В процессе исследования формирования системы регионального мониторинга мы также рассматривали его организационно-правовые аспекты, задачи мониторинга и возможности российской статистики и другие проблемные вопросы (более подробно они рассмотрены в кн.: [Селиверстов, 2010(в), гл. 3.1]).

♦ Так, было показано, что организация системы регионального мониторинга может быть осуществлена в двух вариантах: централизованном (предполагающем сосредоточение первичной информации, ее анализ и диагностику ситуаций и проблем в едином центре) и децентрализованно-централизованном (предполагающем сосредоточение первичной информации, ее анализ и диагностику ситуации и проблем на субфедеральном уровне с последующим агрегированием полученных результатов в едином общероссийском центре).

♦ Мы обращали внимание, что на смену прежней закрытости пришли не менее опасные явления: коммерциализация (продажа бюджетной структурой статорганов какому-либо пользователю одной цифры может обойтись ему до одного доллара США), сокращение поля обследований (из него выпадает, в частности, хозяйственная деятельность не только теневого сектора экономики, но и массы самозанятого населения), организационная разобщенность и качественная нестыковка различных баз данных. Практически отсутствует статистика, характеризующая межрегиональные потоки продукции и ресурсов, потерян богатый опыт разработки региональных межотраслевых балансов производства и распределения продукции, в итоге проблематичной становится задача отслеживания состояния регионального воспроизводственного процесса. И, безусловно, существенно ограничивает возможности региональной статистики пресловутый принцип «коммерческой тайны», который активно используется бизнес-структурами для непредоставления запрашиваемых данных и систем показателей. В то же время было отмечено, что в последнее время появились серьезные работы, иницииро-

ванные в первую очередь руководителями самих статистических органов субъектов Федерации, по совершенствованию региональной и муниципальной статистики [Кисельников, 2004; Дибирдеев, 2006].

В целом можно сделать вывод, что наши методологические, методические и инструментальные подходы, сформированные при обосновании научных основ системы регионального мониторинга и реализованные в конкретных разработках, и в настоящее время не потеряли актуальность, и они могут использоваться при формировании различных мониторинговых систем на федеральном, межрегиональном, региональном и муниципальном уровнях. Новые технические и коммуникационные возможности лишь усилят эти разработки.

Опыт автора данной монографии по формированию конкретных мониторинговых и информационных систем, в том числе их инструментальных, методических и практических компонентов достаточно подробно изложен в книге «Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы» [Селиверстов, 2010(в)].

- ♦ Перечислим некоторые разработки, в которых автор участвовал в качестве идеолога проекта, разработчика или руководителя работ:
 - создание информационной системы «Региональная политика» в рамках работ по программе TACIS EDRUS-9602 «Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии» и ее внедрению в работу Министерства РФ по делам федерации, национальной и миграционной политики и администратий пилотных регионов Проекта;
 - формирование системы индикаторов для мониторинга экономической и налогово-бюджетной политики, выполненной в рамках работ по проекту «Диагностика финансового состояния и качества управления региональными финансами в Новосибирской области», который был реализован в рамках программы Всемирного банка и Министерства финансов РФ по реформированию общественных финансов в российских регионах;
 - разработка научных основ мониторинга социально-экономической и экологической ситуации в северных регионах в рамках интеграционного проекта Сибирского и Уральского отделений РАН. Полигонами реализации проекта были регионы Республики Коми, Красноярского края, Ханты-Мансийского АО, работы проводились по следующим основным на-

правлениям: 1) методологические и организационные основы систем регионального мониторинга в северных регионах; возможности использования зарубежного опыта; 2) модельные комплексы и информационные системы для мониторинга социально-экономической ситуации в северных регионах; 3) мониторинг недропользования и состояния окружающей среды на Севере; 4) мониторинг социально-экономического развития коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока; 5) подходы к исследованию влияния корпораций на социально-экономическое развитие северных территорий.

В последние годы были начаты работы по созданию Центра мониторинга социально-экономических процессов и природной среды Сибирского федерального округа. Автором были определены основные направления работ в рамках социально-экономического блока этого Центра: мониторинг социально-экономического развития субъектов Федерации и муниципальных образований на базе регулярной статистики; проведение социологических опросов и анкетирований по конкретным проблемам сибирских регионов; оценка влияния реализации инвестиционных проектов или программ крупных корпораций на социально-экономическую ситуацию в регионах Сибирского федерального округа; осуществление частных социально-экономических экспертиз и т.д. Мы полагаем, что развертывание деятельности Центра на новой технической базе и с использованием современных информационных технологий может оказать серьезное позитивное влияние на формирование на территории Сибири современной многоуровневой системы стратегического планирования.

ГЛАВА 5

АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РЕГИОНАХ РОССИИ (НА ПРИМЕРЕ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

Введение

С распадом СССР и существовавшей в нем плановой централизованной системы управления в российских регионах возникла серьезнейшая проблема формирования на принципиально новой основе системы регионального управления и регулирования социально-экономических процессов, соответствующей принципам рыночной экономики и свободного демократического общества. Решение этой задачи изначально было осложнено весьма серьезными обстоятельствами.

1. Отсутствовал опыт комплексного управления экономикой региона.

♦ В СССР региональные органы исполнительной власти обладали ограниченным набором управленческих инструментов, которые они реально могли применить лишь к предприятиям и организациям подведомственного подчинения¹. Основные рычаги управления находились в руках партийных комитетов данных регионов (республик, краев и об-

¹ Не случайно во времена горбачевской «перестройки» и так называемого перехода регионов на принципы самокупаемости и самофинансирования («региональный хозрасчет») основные баталии развернулись по поводу изменения статуса предприятий (изменение соотношений в системе распределения отраслей и предприятий на промышленность союзного, союзно-республиканского и местного подчинения).

ластей), которые, пользуясь внеэкономическими методами, пытались регулировать в них социально-экономическую ситуацию. Практически полностью отсутствовала законодательная и нормативно-правовая база регионального управления, представительная власть в регионах исполняла чисто декоративные функции. Очевидно, что из старого «багажа» регионального управления мало что могло быть использовано в современных условиях.

2. Глубокий системный экономический и политический кризис 1990-х годов, в котором находилась Российская Федерация, практически исключал возможность использования опыта традиционных методов регионального регулирования, который накопила мировая практика.

♦ В условиях разрыва старых хозяйственных связей и ликвидации командно-распорядительных рычагов управления, возникновения тотального дефицита, системы неплатежей, неденежных систем расчетов новым региональным властям приходилось принимать неординарные решения, используя категории «бартер», «взаимозачет» и т.д. В это время в российских субъектах Федерации создавалась изначально искаженная, несвойственная рынку система управления и регулирования. Однако именно такие «антирыночные» решения местных администраций хоть в какой-то мере обеспечивали жизнеспособность регионов в эти годы.

3. Формирование нового российского федерализма и государственной региональной политики в 1990-е годы происходило в существенной мере методом «проб и ошибок». Фактическое отсутствие сильной региональной политики России и «война суверенитетов» в субъектах Федерации весьма негативно сказались на создании новых региональных систем управления. Акцент был сделан не на поиске региональных точек роста и регулировании процессов их создания и поддержки, а на получении от федерального центра дополнительных финансовых ресурсов (часто – на основе политических предпочтений).

4. В значительном числе российских регионов длительное время наблюдалось противостояние законодательной и исполнительной власти, глав субъектов Федерации и руководителей крупных городов.

5. В российских регионах и городах наблюдался колоссальный дефицит управленческих кадров, способных воспринять новые методы и механизмы регионального управления¹.

6. Оказалась в сложном положении система региональной и муниципальной статистики, был необходим переход на новые системы учета и оценки, введение новых показателей (ВРП и т.д.). В системе регионального прогнозирования было затруднено использование экономико-математических методов и моделей, достаточно хорошо зарекомендовавших себя при изучении стационарных процессов экономической динамики. В условиях кризиса и спада производства, резких годовых колебаний экономических показателей эти модели не могли гарантировать достаточной точности оценок и прогнозов.

Все это негативно сказалось на процессах становления новой системы регионального и муниципального управления в России. Тем не менее такая система постепенно стала формироваться и адаптироваться к условиям переходного периода. Сменился состав губернаторов, в ряде субъектов Федерации сформировались сильные команды в органах исполнительной власти. Постепенно оформились основы российского бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, начали совершенствоваться информационные потоки в системе «федеральный центр – регионы»².

¹ Так, по оценке бывшего первого заместителя Министра региональной политики РФ А.Г. Воронина, лишь 5 % работников системы муниципального управления имели базовое образование, соответствующее месту их работы.

² Интересный анализ этих процессов содержится в монографии А.А. Кисельникова «Субъекты Федерации: управление в годы реформ» [Кисельников, 2002]. Он подробно рассмотрел проблемы и итоги трансформации системы власти в регионах России, концепции целеполагания в региональной экономике, интересы субъектов системы управления регионом, цели, задачи и функции управления, механизмы регулирования социально-экономических процессов в республиках, краях и областях. На примере Новосибирской области был изложен опыт разработки и реализации внутриобластных программ социально-экономического развития.

5.1. Трансформация систем управления в субъектах Федерации на базе стратегического планирования

Направления и индикаторы трансформации систем управления на базе стратегического планирования в России

Важнейшим индикатором перехода регионального управления в России на качественно иной уровень стала разработка в субъектах Федерации и в крупных городах среднесрочных и долгосрочных комплексных программ и стратегий социально-экономического развития, что, по сути, характеризовало смену парадигм регионального управления – от реализации программ антикризисных действий и реализации текущих мероприятий, направленных на «расшивку» узких мест и поддержание систем жизнедеятельности в регионах, к управлению в условиях экономического роста и принятию управленческих решений, носящих долгосрочный стратегический характер. Однако в целом этот процесс осуществлялся со значительными трудностями.

Трансформация систем управления на базе стратегического планирования на постсоветском пространстве России шла по двум направлениям:

1) формирование федеральных целевых программ развития регионов. В этом случае процесс долгосрочного индикативного планирования в субъектах Федерации осуществлялся с федерального уровня (хотя инициаторами и «лоббистами» их разработки выступали органы власти республик, краев и областей России). Пик разработки таких программ пришелся на середину 1990-х годов, и они приобрели, скорее, не исключительное, а повсеместное распространение, фактически заменив собой прошлые среднесрочные планы социально-экономического развития. Однако кризисное состояние российской экономики и мизерные средства, выделяемые на реализацию таких программ, привели к резкому сокращению ФЦП развития отдельных территорий;

2) формирование стратегических документов регионального развития непосредственно по инициативе и в недрах самих субъектов Федерации и крупных городов, т.е. «снизу». Пожалуй, впервые это было реализовано в 1997 г. в Санкт-Петербурге, когда

на высоком научном и организационном уровне был разработан Стратегический план развития города, который и по сегодняшний день остается одним из примеров подготовки и реализации региональных стратегий.

Начиная примерно с 2000–2002 гг. основные усилия субъектов Федерации стали сосредотачиваться на разработке среднесрочных программ социально-экономического развития, причем это зачастую определялось не насущными потребностями этих регионов иметь четкую долговременную программу действий, а формальным требованием Министерства экономического развития и торговли РФ иметь среднесрочные программы (разработанные по типовому макету) для получения средств из Федерального фонда поддержки регионов. Субъекты Федерации в спешном порядке стали разрабатывать подобные программы (как правило, с помощью московских и Санкт-Петербургских консалтинговых фирм), и эти документы, по сути, представляли собой расширенную заявку на получение дополнительного финансирования из федерального бюджета. Это породило специальный неформальный рынок разработки региональных программ, на котором монопольное положение заняли несколько приближенных к МЭРТ частных компаний, тиражирующих подобные программы и стратегии по типовому шаблону. Их качество в ряде случаев не выдерживало критики¹, и это породило формализм в разработке таких документов и фактически дискредитировало саму идею стратегического планирования.

В последние 5–7 лет в субъектах Федерации и крупных городах по собственной инициативе стали разрабатываться долгосрочные программы и стратегии социально-экономического развития. Квалифицированный анализ этих разработок был осуществлен аудиторско-консалтинговой компанией ФБК², и он

¹ Например, автор настоящей монографии рецензировал проект среднесрочной программы по Новосибирской области на 2004–2008 гг., разработанной Международным центром развития регионов и обнаружил в нем такие перлы: «В ходе реализации коммерческих проектов, начиная с 2005 года, будут сформированы поступления в бюджет Самарской области, которые во многом и определяют достижения основной цели Программы». Аналогичные примеры «штамповки» можно было обнаружить и при анализе разработанной данным Центром Программы по Красноярскому краю.

² См. Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ). – М., 2006 / Отчет ФБК / Сайт ФБК.

показал, что на май 2006 г. среднесрочные программы и долгосрочные стратегии (программы) имели 64 региона, при этом 34 региона разработали среднесрочные программы, 35 регионов разработали долгосрочные стратегии.

Требования к разработке программ социально-экономического развития субъекта Федерации

Авторы аналитического доклада аудиторско-консалтинговой компании «Финансовые и бухгалтерские консультанты» (далее – ФБК) пришли к выводу, что качество программ и стратегий развития субъектов Федерации сильно различается. Так, к 2006 г. лишь 9 субъектов Федерации имели нетиповые стратегии долгосрочного социально-экономического развития, а остальные использовали шаблонную схему подготовки региональных стратегий и программ, зафиксированную в «Типовом макете программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации», разработанном в Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации. Наш анализ региональных стратегических документов также подтверждает этот вывод.

♦ «Типовой макет» явился детализацией Приказа Минэкономразвития № 170 от 17 июня 2001 г. «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации», изданным во исполнение Распоряжения Правительства Российской Федерации от 14 июня 2001 года № 800-р. Каждая разработанная программа должна была рассматриваться на предмет соответствия требованиям Типового макета (эта функция возлагалась на Департамент региональной экономики МЭР-Та), и особенно жестко эти требования диктовались для регионов-реципиентов. Был также разработан порядок согласования программ социально-экономического развития российских регионов с федеральными органами управления в том случае, если реализация поставленных в программах целей и задач требовала привлечения федеральных ресурсов.

Эксперты ФБК в своем обзоре отмечают, что «... формально регионы не обязаны писать свои стратегии по предложенному шаблону. Однако реально сегодняшние рекомендации со стороны

федеральных властей в адрес регионов являются директивными указаниями. Как известно, с недавних пор главы регионов стали фактически назначаемыми, а это значит, что, что рекомендации из центра приобрели «добровольно-принудительный порядок»... Типовой макет программы развития региона представляет собой не пособие по разработке конкурентоспособной стратегии, которая позволила бы региону достичь высоких социальных и экономических показателей, а шпаргалку, воспользовавшись которой можно выполнить формальные требования для получения регионам дотаций из федерального бюджета»¹.

После воссоздания в 2004 г. Министерства регионального развития Российской Федерации было принято решение, что основные стратегические документы регионального развития (долгосрочные стратегии и схемы территориального развития) должны проходить обязательную процедуру обсуждения и одобрения в данном Министерстве, а не в Министерстве экономического развития и торговли РФ. Причем сам факт наличия или отсутствия стратегий или их одобрения или не одобрения непосредственно не связывался с возможностью получения средств из федерального фонда поддержки регионов, однако косвенное влияние этих процедур сохранялось и даже усиливалось. Факт утверждения на заседании Межведомственной комиссии при Минрегионе РФ стратегии того или иного региона был необходимым, но не достаточным условием на получение федеральной поддержки по различным каналам. Было установлено, что доклад губернатора того или иного региона мог быть вынесен на заседание Правительства Российской Федерации только в случае наличия разработанной и одобренной стратегии развития данного региона, а именно на такие правительственные слушания субъектов Федерации как правило выносятся вопросы об их федеральной поддержке.

В 2007 г. Минрегион РФ издал Распоряжение о введении «Требований (технического стандарта) к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации»².

¹ См. Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ). – М., 2006, с. 6, 8 / Отчет ФБК// Сайт ФБК.

² Утверждены приказом Минрегионразвития № 14 от 27.02.2007 г.

В «Техническом стандарте» Минрегиона указывалось на то, что региональные стратегии при анализе стартовых условий для долгосрочной перспективы должны содержать не просто описание современного состояния социально-экономического развития, но выявление его основных конкурентных позиций и преимуществ на основе сопоставления позитивных и негативных тенденций и факторов, проблем и угроз. Особое внимание уделялось механизмам реализации региональных стратегий, формированию необходимых институциональных условий для реализации стратегических направлений развития, взаимодействию власти и бизнеса. Кроме того, предписывалось:

- выявлять и оценивать риски и ресурсные возможности региона;
- осуществлять выбор целевого сценария развития на основании оценки рисков и ресурсных возможностей региона;
- разрабатывать систему приоритетных направлений развития региона в рамках выбранного целевого сценария.

Эти требования носили рекомендательный характер и в целом отражали более прогрессивный методический и методологический подход к разработке стратегических документов регионального развития по сравнению с «Типовым макетом» Министерства экономического развития и торговли. В Техническом стандарте указывалось, что каждая региональная стратегия должна представляться и согласовываться на Межведомственной комиссии (МВК) при Министерстве регионального развития РФ. МВК предписывалось рассматривать и согласовывать возможное финансовое участие федерального бюджета (в рамках системы целевого финансирования – ФЦП, ФАИП, ОЭЗ, Инвестиционный фонд), которое может потребоваться для реализации стратегии. Указывалось, что по итогам согласования документа с органами федеральной власти Стратегия может являться основанием для заявок региональных органов власти на получение финансирования отдельных мероприятий и объектов из средств федерального бюджета (Федеральные целевые программы, Федеральные адресные инвестиционные программы, Инвестиционный фонд, программа развития Особых экономических зон и пр.).

Оценку стратегиям Межведомственная комиссия должна давать на основании следующих критериев:

- качество проработки основных проблем социально-экономического развития региона, оценки внешних и внутренних факторов и сценарного анализа;
- соответствие приоритетных направлений, целей и задач деятельности органов государственной власти региона по реализации Стратегии выявленным приоритетным направлениям развития региона в целом;
- качество оценки основных ограничений и адекватности ресурсов, доступных органам государственной власти региона, целям и задачам, декларируемым в рамках Стратегии;
- степень согласования Стратегии с отраслевыми стратегиями и соседними субъектами.

Параллельно с требованиями к разработке стратегий и программ социально-экономического развития субъектов Федерации, выдвигаемыми МЭРТ и Минрегионом РФ, Госстроем Российской Федерации были сформированы новые принципы и требования разработки градостроительной документации, среди которой важнейшее место отводилось территориальным комплексным схемам градостроительного планирования развития территорий субъектов Российской Федерации и частей территорий субъектов Российской Федерации. В соответствии с Градостроительным кодексом, схемы территориального планирования по субъектам Федерации должны разрабатываться в обязательном порядке.

Таким образом, к настоящему времени в российских регионах накоплен определенный опыт разработки и реализации основных документов регионального стратегического планирования, который был подкреплён методическими рекомендациями и требованиями к их разработке. Произошел серьезный сдвиг в пользу разработки долгосрочных стратегий и программ, на основе которых формировались среднесрочные программные документы регионального социально-экономического развития. Этот процесс в последние годы принял лавинообразный характер, и с формальных позиций можно даже говорить о настоящем «буме» российского регионального стратегического планирования.

Однако детальный анализ разработанных документов показывает, что рост количества региональных стратегических разработок не сопровождался в целом ростом их качества и, более того, проявился ряд новых, весьма неблагоприятных тенденций. Продемонстрируем это на примере разработки стратегий и долгосрочных программ по субъектам Федерации, расположенным на территории Сибири и Сибирского федерального округа, с тем чтобы в дальнейшем сделать обобщения по состоянию и проблемам регионального стратегического планирования в целом по России.

5.2. Некоторые итоги сравнительного анализа стратегических документов социально-экономического развития по регионам Сибирского федерального округа¹

Региональная стратегия – инструмент в системе регионального управления

Актуальность разработки региональных стратегий в Сибири в последние годы заметно усилилась, так как они не только становятся рабочим инструментом в системе межрегионального и регионального управления, но и являются ориентиром для отечественных и зарубежных компаний, готовых инвестировать в развитие экономики Сибири крупные средства.

Важно подчеркнуть, что в ряде сибирских регионов сегодня выстраивается система стратегического планирования. Например, в Новосибирской области «ядром» такой системы являются: Стратегия социально-экономического развития региона на период до 2025 г. и Схема территориального планирования на этот же период, дополненные Программой социально-экономического развития региона до 2015 г. и среднесрочным Планом социально-экономического развития, Стратегическим планом устойчивого

¹ Раздел подготовлен совместно с к.э.н. Л.В. Мельниковой (см. [Селиверстов, Мельникова, 2011]).

развития г. Новосибирска на период до 2020 г., Генеральным планом г. Новосибирска, системой долгосрочных и среднесрочных программ социально-экономического развития административных районов и муниципальных образований (см. часть III).

По инициативе полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе подготовлены контуры типовой системы стратегического планирования для субъекта Федерации и входящих в его состав муниципальных образований и поселений¹, и на этой основе с 2009 г. в СФО приступили к реализации «Модели комплексного социально-экономического развития территорий Сибирского федерального округа»². Эта модель состоит из следующих основных блоков (систем):

- организации планирования и прогнозирования социально-экономического развития регионов СФО;
- устойчивого развития малого и среднего предпринимательства;
- модернизации машиностроительного комплекса;
- модернизации агропромышленного комплекса;
- мониторинга реализации программ социально-экономического развития территорий;
- подготовки кадров для органов местного самоуправления и экономики в Сибирском федеральном округе;
- взаимодействия субъектов территориального планирования и управления по реализации программ развития территорий.

¹ Особое внимание руководство Сибирского федерального округа уделило именно совершенствованию системы муниципального управления. Так, в серии «Управляем сами», публикуемой по их инициативе, было издано девятнадцать томов, посвященных методическим вопросам муниципального управления, разъяснению различных нормативно-правовых актов и т.д. Среди них выделим книги «Формирование комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований. Учебно-методическое пособие» и «Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований» (см. [Формирование..., 2005; Методика..., 2010]).

² Квашнин А.В. В Сибирском федеральном округе формируется единая система стратегического планирования развития территорий [Электронный ресурс] // Сибирский федеральный округ [Сайт]: Хроника: Пресс-релизы: 11.03.2010. Режим доступа: <http://www.sibfo.ru/news/press-release.php?action=art&nart=5822> (дата обращения к документу: 13.03.10).

Методика анализа стратегических документов сибирских субъектов Федерации

Сравнительный анализ стратегий всех субъектов Федерации, расположенных на территории Сибирского федерального округа¹. Он, в частности, показал, что две стратегии (Республики Хакасия и Омской области) разрабатывались силами исполнительных органов власти данных регионов; лишь одна стратегия (по Новосибирской области) – силами сибирского разработчика (ИЭОПП СО РАН). Все остальные стратегии разрабатывались консалтинговыми компаниями Москвы и Санкт-Петербурга (в том числе три стратегии – Фондом «Центр стратегических разработок “Северо-Запад”», г. Санкт-Петербург).

Методика анализа стратегий заключается в поэтапном выполнении следующих основных процедур:

а) анализ временных горизонтов, законодательного статуса и структуры стратегий;

б) поэлементный анализ стратегий;

в) сведение ожидаемых результатов стратегий в части объемов валового регионального продукта, инвестиций в основной капитал и численности занятых;

г) проверка непротиворечивости сводного прогноза по Сибирскому федеральному округу, выполненного на основе региональных стратегий, и прогноза, выполненного в ИЭОПП СО РАН на базе оптимизационной межотраслевой межрегиональной модели в разрезе федеральных округов и Тюменской области.

Большинство рассмотренных региональных стратегий были утверждены местными законодательными или исполнительными органами власти. В пяти субъектах (в республиках Алтай, Бурятия, Хакасия, в Кемеровской и Читинской областях) были приняты региональные законы об утверждении стратегий. В двух областях – Новосибирской и Томской – стратегии были одобрены распоряжениями законодательной власти. В трех субъектах (Республика Тыва, Алтайский край и Омская область) стратегии утверждены распоряжениями администрации (правительства) региона или, как

¹ Анализ осуществлен автором совместно с Л.В. Мельниковой. Не рассматривались автономные округа СФО, так как в них отсутствовали стратегии и долгосрочные программы социально-экономического развития.

в Омской области, Указом губернатора. В Иркутской области и Красноярском крае стратегии не утверждены (т.е. они не имеют официального статуса).

♦ *Временные горизонты стратегий развития регионов Сибирского федерального округа*

Временные горизонты данных документов различаются: от 2017 г. в долгосрочных Программах социально-экономического развития Алтайского и Красноярского краев и Республики Бурятия до 2028 г. в Стратегии социально-экономического развития Республики Алтай. Пять субъектов представили долгосрочные стратегии в комплексе со среднесрочными программами (республики Бурятия и Тыва, Кемеровская область и Алтайский край; в долгосрочной Программе Красноярского края на 2007–2017 гг. выделен среднесрочный период до 2012 г.).

В Республике Хакасия действует Стратегия социально-экономического развития Республики Хакасия на период до 2015 г., которая представляет собой один из подразделов среднесрочной Программы «Социально-экономическое развитие Республики Хакасия на 2006–2010 гг.»¹. Программный документ под названием «Стратегические направления развития Читинской области на период до 2020 года» фактически является частью «Введения» к среднесрочной Программе социально-экономического развития Читинской области на среднесрочную перспективу до 2010 г.

Таким образом, из двенадцати рассматриваемых сибирских субъектов, два субъекта – Республика Хакасия и Забайкальский край (бывшая Читинская область) – современными долгосрочными стратегиями не располагают.

Минрегион РФ рекомендовал субъектам Федерации при разработке долгосрочных стратегий руководствоваться «Требованиями к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» (согласно этому документу протяженность

¹ Все субъекты Сибирского федерального округа имели стандартные среднесрочные программы на период 2006–2010 гг., выполненные в соответствии с требованиями Типового макета программы экономического и социального развития субъекта Российской Федерации, утвержденного МЭРТ в 2002 г. Исключение составила Республика Алтай, где соответствующая программа была разработана на период 2006–2009 гг.

долгосрочной перспективы должна быть не менее 20 лет). Данному критерию соответствовали только стратегии республик Бурятия и Алтай, Алтайского края, Новосибирской и Кемеровской областей. Таким образом, анализ показал рассогласованность долгосрочных стратегий и программ сибирских регионов с точки зрения заявленных временных рамок стратегического планирования.

♦ Поэлементный анализ стратегий развития регионов Сибирского федерального округа

В представленных стратегиях разработчики использовали основные элементы стратегического анализа: описывали образ (видение) будущего региона, формулировали миссию или девиз региона, выделяли главную стратегическую цель, наборы стратегических целей и соответствующие им задачи, а также отраслевые и пространственные приоритеты. Анализ формулировок «образов будущего» сибирских территорий выявил факт межрегиональной конкуренции за людские ресурсы, поскольку многие из них позиционировали себя в будущем как «наиболее привлекательное для жизни место на территории Сибири».

Серьезные различия в стратегиях сибирских регионов выявились в понимании объектов целеполагания¹. Так, в стратегиях Республики Алтай, Хакасии, Кемеровской области стратегические цели сформулированы в отношении управленческих политик по развитию региона (например «социально-экономической политики Правительства Республики Хакасия»), но не в отношении развития самого региона. В стратегии Томской области подчеркнуто совпадение стратегических целей общерегионального уровня («наиболее важные и безусловные выгоды для жителей Томской области»), разделяемых наиболее активной частью населения, и целей администрации области.

Все стратегические цели в анализируемых документах содержат две составляющие, которые обобщенно формулируются как повышение уровня жизни населения и формирование эффективной региональной экономики. Различия возникают при позиционировании этих целей.

¹ Интересные подходы к целеполаганию Республики Тыва предложены Г.Ф. Балакиной [2009].

* Так, Республика Алтай, Кемеровская и Омская области в качестве главной стратегической цели видят повышение конкурентоспособности региона, и уже на этой базе – рост благосостояния населения.

* В республиках Бурятия и Хакасия, в Томской и Иркутской областях на первое место поставлено повышение уровня жизни, а достижение определенного уровня или динамики региональной экономики заявлено в качестве средства для достижения главной цели.

* В стратегиях Тувы и Алтайского края этим целям придан равный вес.

* В стратегии Новосибирской области повышение уровня жизни населения обусловлено формированием соответствующей социально-экономической политики.

В стратегиях сибирских регионов использовались разные системы иерархий целеполагания, число уровней иерархических систем варьировало от двух до четырех. Первый уровень иерархии (стратегическая цель) присутствовал во всех стратегиях, за исключением Красноярского края и Читинской области. Цели второго уровня формулировались как «стратегические задачи», «стратегические направления», «стратегические цели», «основные задачи», «среднесрочные и долгосрочные цели». Цели третьего уровня (собственно задачи) присутствовали в восьми стратегиях субъектов СФО из двенадцати. Стратегические приоритеты развития были определены на втором уровне (параллельно со стратегическими подцелями) в стратегиях пяти регионов и, как правило, это были отраслевые приоритеты. В остальных субъектах СФО приоритетные направления развития указывались в составе целей и задач второго и третьего уровня.

В целом наш анализ показал следующее:

а) наиболее логично были структурированы стратегии Алтайского края, Новосибирской и Томской областей (структуру целеполагания, разработанную в стратегии Томской области, следует признать одной из наиболее удачных в числе рассмотренных долгосрочных стратегий субъектов СФО);

б) стратегические цели и задачи, сформулированные в долгосрочных стратегиях субъектов СФО, не противоречили целям

и задачам, сформулированным в Стратегии социально-экономического развития Сибири и в Долгосрочной концепции развития Российской Федерации до 2020 г.

♦ *Анализ межрегиональной конкуренции регионов СФО*

Выдвигая инвестиционные проекты в близких или тех же видах деятельности, регионы неизбежно вступают в конкуренцию за инвестиции. Однако развернутый анализ межрегиональной конкуренции содержится только в стратегии Республики Бурятия, где сопоставляются позиции этого региона, а также Иркутской и Читинской области на рынке туристических и транспортных услуг, в области машиностроения, горной добычи и других видов деятельности. Интересы соседних регионов и возможности межрегионального партнерства рассматриваются также в долгосрочных стратегиях Алтайского края, Иркутской и Новосибирской областей и Республики Алтай.

♦ *Ресурсная обеспеченность стратегий регионов СФО*

Вопросы ресурсной обеспеченности выполнения стратегий проработаны в рассмотренных документах в разной степени. Так, демографический прогноз и прогноз занятости присутствует лишь в половине стратегий – в стратегиях республик Бурятия и Тыва, Алтайского и Красноярского краев, Кемеровской, Иркутской и Новосибирской областей. Следует отметить, что только отмеченные республики имеют положительные прогнозы численности населения. В Алтайском крае, Новосибирской, Иркутской и Кемеровской областях рассматривается по два демографических сценария, один из которых предполагает рост численности населения, а другой – сокращение. В Красноярском крае ожидают негативных трендов в обоих сценариях. При этом прогноз численности занятых однозначно негативный во всех названных регионах, за исключением Республики Бурятия и Новосибирской области.

Между тем прогнозы роста валового регионального продукта в региональных стратегиях однозначно позитивные во всех рассматриваемых вариантах. Такие ожидания предполагают, что рост производства будет осуществлен за счет роста производительности труда, что, в свою очередь, неизбежно требует значительного

повышения его капиталовооруженности. Соответственно, в региональных стратегических прогнозах инвестиции в основной капитал растут опережающими темпами.

Для привлечения требуемых значительных объемов инвестиций в стратегиях сибирских регионов предполагается использование механизмов государственно-частного партнерства, реализация федеральных целевых программ на их территориях, а также прямая апелляция к средствам федерального и регионального бюджета. Однако расчет потребности в инвестиционных, трудовых и прочих ресурсах для реализации стратегии осуществлен в приемлемом объеме только в стратегии социально-экономического развития Новосибирской области. Суммарная на период действия стратегии потребность в капиталовложениях определена также в стратегиях республик Тыва и Бурятия. В остальных документах прогноз инвестиций в основной капитал выполнен в рамках сводного экономического прогноза в терминах показателей роста или объемов на отдельные годы.

♦ Проверка непротиворечивости сводного прогноза развития регионов СФО

Авторы региональных прогнозов в своих расчетах основываются на знании экономической ситуации в регионе, на сведениях о реальных и перспективных инвестиционных проектах, на оценке ресурсов и возможностей региона. Но, не располагая специальным инструментарием, невозможно учесть все ресурсные ограничения, возникающие при учете межотраслевых и межрегиональных связей по производству и обмену продукции в национальной экономике (или в пределах крупного макрорегиона). Поэтому единственно доступным методом анализа ресурсной обеспеченности региональных стратегий и верификации независимых региональных прогнозов роста производства на данный момент представляется сопоставление сводного прогноза из имеющихся стратегических региональных прогнозов и прогноза, полученного на базе оптимизационной межрегиональной межотраслевой модели экономики Российской Федерации.

В Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН на базе этой модели, расчеты по которой ведутся в разрезе федеральных округов и Тюменской области, по-

лучен пространственный прогноз параметров российской экономики на 2020 г. (в качестве базового года использовался 2005 г.). Основные параметры прогноза приведены в табл. 5.1.

Прогноз роста экономики Сибирского федерального округа получен одновременно с прогнозами развития остальных макро-регионов, с учетом всего комплекса межотраслевых и межрегиональных экономических связей и ограничений по трудовым и инвестиционным ресурсам. В соответствии с параметрами макроэкономического прогноза Министерства экономического развития РФ, рассчитывались три варианта прогноза: умеренно-оптимистический, инновационный и инерционный. Как видно из приведенных данных, Сибирский федеральный округ во всех вариантах в прогнозируемом периоде демонстрирует наиболее высокие темпы роста валового регионального продукта и инвестиций в основной капитал.

Для того чтобы получить сопоставимые показатели на основе прогнозов роста валового регионального продукта из региональных стратегий, потребовалось осуществить их свод, пересчет в годовые темпы и в ряде случаев экстраполяцию, чтобы по всем субъектам Федерации выйти на прогнозные цифры объемов ВРП в 2020 г. Результаты такого свода приведены в табл. 5.2. Варианты прогнозов были условно названы «инерционный» и «оптимистический». В случае отсутствия расчетов по инерционному варианту параметры приближенно корректировались в сторону умеренного понижения.

Имея прогноз ВРП регионов СФО на 2020 г. в сопоставимом виде (в виде среднегодовых темпов роста), появляется возможность оценить правомерность ожиданий, выраженных в региональных стратегиях. Сопоставление их «оптимистических» вариантов прогнозов с «оптимистическим» вариантом прогноза по ОМММ свидетельствует о явно завышенных оценках эффекта реализации региональных стратегий и, как следствие, о недостаточном учете ресурсных ограничений. Темпы роста ВРП по сумме субъектов СФО оказываются значительно выше даже в сравнении с лучшим, «инновационным» вариантом пространственного прогноза экономики РФ. Суммарный ВРП субъектов СФО (как результат синтеза их автономных прогнозов) увеличивается за период 2006–2020 гг. в 3,25 раза, тогда как в ОМММ с учетом

Таблица 5.1

**Основные макропоказатели прогноза развития регионов по вариантам
на период 2006–2020 гг. (среднегодовые темпы роста, %)**

Показатель	Субъект Федерации								
	РФ	ЦФО	СЗФО	ЮФО	ПФО	УФО*	Тюменская обл.	СФО	ДВФО
<i>Умеренно-оптимистический вариант</i>									
Валовой региональный продукт	105,6	105,3	106,0	106,4	105,8	106,0	103,3	106,3	105,9
Инвестиции в основной капитал	108,6	106,4	107,4	107,9	108,9	109,4	109,9	112,1	108,4
<i>Инновационный вариант</i>									
Валовой региональный продукт	106,3	106,0	106,9	107,1	106,5	106,9	103,8	107,2	106,8
Инвестиции в основной капитал	110,1	108,2	109,0	109,4	110,6	111,4	110,5	113,4	110,1
<i>Инерционный вариант</i>									
Валовой региональный продукт	104,7	104,6	105,0	105,6	104,8	104,9	102,6	105,3	105,0
Инвестиции в основной капитал	106,9	104,8	105,8	106,0	107,0	107,5	108,9	110,2	106,4

* Без Тюменской области.

Таблица 5.2

**Свод независимых прогнозов темпов роста ВРП в 2006–2020 гг.
(по данным региональных стратегий, %)**

Субъект Федерации	Инерционный вариант	Оптимистический вариант
<i>Сибирский федеральный округ</i>	5,8	8,2
Республика Алтай	6,8	8,0
Республика Бурятия	6,7	8,7
Республика Тыва	4,6	12,4
Республика Хакасия	3,8	4,8
Алтайский край	5,0	7,7
Красноярский край	3,9	5,9
Иркутская область	2,8	7,1
Кемеровская область	5,4	6,8
Новосибирская область	5,2	8,2
Омская область	3,7	5,6
Томская область	4,7	5,7
Читинская область	3,3	4,5

межрегиональных взаимодействий и межотраслевых связей он не вырастает более чем в 2,5 раза даже при самом благоприятном стечении обстоятельств и успешном осуществлении инновационной политики.

Аналогичная процедура свода была проведена для прогнозных оценок объемов инвестиций в основной капитал. Эта задача потребовала применения экспертных оценок для ряда регионов, в стратегиях которых прогноз капитальных вложений отсутствовал (республики Тыва и Хакасия, Омская и Читинская области). Прогноз роста для этих регионов был «назначен» по минимальным значениям из имеющихся в региональных стратегиях оценок. Тем не менее прогнозные темпы роста инвестиций по своду

сибирских субъектов РФ оказались существенно (на 2 п.п.) выше по сравнению с оценками комплексного прогноза на базе ОМММ.

Полученный результат подтверждает предположение о недостаточной обоснованности инвестиционных планов региональных администраций. Согласно прогнозным расчетам на базе ОМММ, национальная экономика РФ в 2006–2020 гг. не в состоянии обеспечить заявленные в региональных прогнозах объемы инвестиций.

5.3. Основные проблемы русской практики регионального стратегического планирования

Общие тенденции русского регионального стратегирования

Авторский анализ разнообразных стратегических документов регионального развития (всего было проанализировано более 50 документов) позволил выделить спектр проблемных областей в региональном стратегировании в России.

Не имеет смысла детально анализировать недостатки или же достоинства конкретных стратегических разработок. Важно выявить общие тенденции русского регионального стратегирования.

Во-первых, следует выявить проблемы и недостатки, определяемые выбором организаций-разработчиков.

В этом контексте все региональные стратегические разработки мы условно подразделили на три типа:

1. Стратегии, разработанные квалифицированными столичными консалтинговыми компаниями.

♦ Здесь часто применяется следующая шаблонная схема: организация-разработчик рассылает в администрацию региона готовые формы, которые необходимо заполнить (в основном эти формы должны содержать информацию о современном социально-экономическом положении региона и прогнозные данные по перспективам развития конкретных от-

раслей и социальной сферы). Используя эти формы и другую информацию о данной территории, организация-разработчик с учетом собственных подходов и схем и опыта разработки стратегических документов по другим регионам, готовит предварительный вариант стратегии данного региона, который затем проходит стадии обсуждения и получения замечаний, корректировки, подготовки финальной версии стратегии и сдачи ее заказчику. Внешне это может быть достаточно эффектно оформленный стратегический документ, обладающий всеми необходимыми атрибутами (анализ конкурентных позиций, выдвижение стратегических направлений развития, выявление рисков и т.д.).

Построенная по шаблону уже разработанных ранее в других регионах программных документов подобная стратегия зачастую слабо отражает региональную специфику и знание проблем конкретных территорий. Чаще всего «удаленный режим» взаимодействия организации-разработчика и региональных администраций имеет также следствием слабое вовлечение бизнеса и институтов гражданского общества в разработку и обсуждение региональных стратегий. И, наконец, после их сдачи-приемки, организация-разработчик уже не несет за них ответственность и не осуществляет дальнейшее научное сопровождение региональных стратегий (в том числе – их последующую корректировку на принципах «скользящего планирования»).

2. Стратегии, разработанные по старым калькам госплановских долгосрочных программ (чаще всего такие стратегии разрабатываются силами местных администраций и экспертов из региональных ВУЗов).

3. Стратегии идеологической направленности, построенные на основе неформальных схем, обладающие излишним наукообразием и не вписывающиеся в формат документов, который может быть востребован реальной практикой регионального управления.

♦ Один из примеров – стратегия социально-экономического развития Вологодской области, элементами которой являются «протоконцепция» и, например, такие целевые ориентиры: «Основные направления – построение прибылеориентированной интегрированной социально-ответственной экономики с разумной поддержкой сложившихся экспортоориентированных отраслей» (цитируется по тексту Стратегии).

Во-вторых, выявилось, что ряд из наиболее мощных и сильных субъектов Федерации либо вообще не имеет региональных стратегий, либо они разработаны на крайне не достаточном уровне.

До сих пор отсутствует Стратегия социально-экономического развития г. Москвы – самого мощного субъекта Федерации. Стратегия социально-экономического развития Московской области на период до 2020 г. является поразительно слабым документом, в котором 60% текста отведено банальному описанию современного положения региона и менее трети – основным положениям программы развития до 2010 г. Отсутствует утвержденная Стратегия социально-экономического развития Красноярского края¹, нуждается в актуализации Стратегия Тюменской области и т.д. Это или является следствием неверия в значимость регионально-го стратегирования или же отсутствия потребности в нем (например, прошлая московская власть использовала другие методы управления и влияния на федеральный уровень).

Не случайно авторы аналитического доклада «Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ)», подготовленного консалтинговой группой ФБК в 2006 г., сделали парадоксальный вывод о том, что «анализ влияния на экономическое развитие региона наличия (отсутствия) стратегий или программ их развития, а также уровня проработанности этих документов, не позволяет сделать вывод о том, что такая взаимосвязь существует»².

В-третьих, фактически разработка региональных стратегий не стала важным элементом совершенствования региональных систем управления, но превратилась в статусный компонент российского нецивилизованного рынка со всеми его атрибутами: коррупцией, демпингом, транжированием государственных средств.

Не секрет, что в прошлые годы ряд столичных консалтинговых групп добивались получения заказа на разработку региональных стратегий и программ, мотивируя это своей приближенностью к руководству ряда федеральных министерств и гарантируя беспрепятственное утверждение стратегий в этих ведомствах

¹ В 2011–2012 гг. Стратегия социально-экономического развития Красноярского края до 2020 г. была разработана силами ИЭОПП СО РАН (автор является руководителем работ по линии данного Института) и Сибирского федерального университета (г. Красноярск). В настоящее время она вынесена на утверждение в Законодательное собрание края.

² См.: Сайт ФБК: <http://www.fbk.ru/upload/contents/561/regions.pdf>

(и как результат – выделение средств из Федерального фонда поддержки регионов).

В современных условиях другой крайностью стали нормы и положения Федерального закона о государственных закупках (№ 94ФЗ), который абсолютно не приспособлен для размещения заказов на интеллектуальную продукцию. Это приводит к тому, что зачастую в конкурсах и аукционах на разработку различных региональных стратегических документов побеждают неквалифицированные компании, которые четко реализуют свою позицию демпинга на рынке регионального стратегирования.

Мы считаем, что разработку региональных/муниципальных стратегий и программ нужно вывести из юрисдикции данного Федерального закона.

В-четвертых, наш анализ показал, что возникает ключевой вопрос, связанный с предназначением и направленностью региональных стратегий.

Здесь отчетливо проявляются две тенденции и два типа стратегий:

1) стратегия как документ, ориентированный «вовне» (т.е. для привлечения федеральных ресурсов или внешних инвесторов; для усиления имиджа региона в высших эшелонах власти; для привлечения квалифицированной рабочей силы; туристов и т.д.);

2) стратегия как важнейший элемент совершенствования системы регионального управления и документ «общественного согласия» между властью, бизнесом и населением по ключевым вопросам развития региона.

Разница двух подходов и двух типов стратегий неизбежно влияет на выбор организаций-разработчиков, и на процедуру разработки, обсуждения и утверждения стратегий; на ее сопровождение и конечное использование.

К сожалению, пока доминирует первая модель и первый тип стратегий, и реальная работа по стратегированию в органах государственной власти субъектов Федерации в существенной степени рассматривается не как необходимая и первоочередная компонента совершенствования всей системы регионального управления, но как сильный инструмент и оружие в конкурентной борьбе с другими регионами за привлечение государственной финансовой поддержки (различного рода субсидии, целевые гранты и т.д.) и инвестиций. Результатом является то, что в региональных стратегиях постулируются излишне амбициозные и не подкрепленные реальным потен-

циалом цели и задачи; на федеральном уровне региональные стратегии и программы оцениваются и ранжируются в значительной степени не по качеству и серьезности их проработки, а в результате умелого и «агрессивного» регионального лоббирования.

Поэтому мы считаем, что требуется направить вектор федерального законодательства по вопросам стратегического планирования и его реальной практики в сторону стимулирования процессов экономической интеграции регионов и усиления их взаимодействия, а не на усиление их конкурентной борьбы за привлекаемые ресурсы, как это имеет место в настоящее время. Здесь нужно исходить из принципиального положения: повышение конкурентоспособности федеральных округов и субъектов Федерации (как объективный, необходимый и реальный вектор развития региональных систем любого уровня) не есть синоним их конкурентной борьбы с другими территориями, которая часто организуется по правилам и неформальным процедурам, не имеющим ничего общего с реальной конкурентоспособностью, с реальным потенциалом и конкурентными преимуществами конкретных регионов.

В этой связи нами постулируется следующая взаимозависимость: реализация в России модели конкурентного федерализма, с одной стороны, воздействует на попытки формирования здесь модели региональной политики «поляризованного развития», с другой – формирования модели регионального стратегического планирования как «оружия в конкурентной борьбе регионов» и ориентированной на «внешнее» использование.

Дефекты системы

регионального стратегического планирования в России

В своих работах мы не раз отмечали некоторые недостатки региональных программных документов (см., например, [Селиверстов, 2009(б)]):

- ☐ формализм в разработке стратегий, долгосрочных и среднесрочных программ и планов (строгое соответствие их типовым макетам, часто нивелирующее региональную специфику);

- ☐ использование схем и подходов, не отвечающих природе таких документов и существующим экономическим и политическим реалиям;

□ «гигантомания» и неоправданная амбициозность, не отвечающая реальным возможностям территорий;

□ стремление вложить в рамки стратегии социально-экономического развития субъекта Федерации все возможные проекты и программы, что приводит к «размытости» и потере целостности программного документа (а также затрудняет выделение действительно главных приоритетов и направлений перспективного развития территорий);

□ отсутствие в ряде стратегий четких формулировок целей и задач;

□ отсутствие сценариев развития, выбора стратегических альтернатив, балансовых обоснований, расчетов сценариев перспективного развития.

В целом наш анализ позволил выявить следующие проблемы формирующейся в России системы регионального стратегического планирования.

◇ При разработке стратегий и программ социально-экономического развития российские регионы столкнулись с отсутствием четко обозначенных интересов и приоритетов государства в отношении пространственной политики России.

◇ Чаще всего имеет место изолированный характер разработки региональных стратегий и долгосрочных программ и недоучет интересов и конкурентных преимуществ соседних регионов. В результате, например, в ряде сибирских субъектов Федерации дублируются инвестиционные проекты по формированию транспортно-логистических центров и узлов, инновационных центров и т.д. На федеральном и межрегиональном уровнях не производится оценка, корректировка и балансировка региональных стратегий с целью устранения ненужного дублирования и излишней региональной конкуренции.

◇ Многие региональные стратегии имеют исключительно производственную направленность в ущерб социальной.

◇ На межрегиональном и региональном уровнях слабо используются стратегические программы развития крупных корпораций. Это связано, с одной стороны, с закрытостью корпоративных стратегических планов и невозможностью использования этой информации в системе регионального управления. С другой стороны, это связано и с самим характером и предназначением

региональных стратегий. Или это, действительно, документ, отражающий только систему мер государственного управления в регионе, или же это документ и комплекс мероприятий, в которых наряду с этими мерами четко определена позиция и роль бизнеса в реализации данной стратегии. Сегодня именно крупный и средний бизнес формирует инвестиционный имидж многих регионов, влияет на занятость населения, формирование региональных бюджетов и т.д. И поэтому оставлять его в стороне от разработки региональных стратегий (в лучшем случае – передавая в фирмы и компании уже подготовленный документ для ознакомления) по крайней мере недальновидно.

♦ Межрегиональные и региональные стратегии и программы слабо увязаны с существующей парадигмой региональной политики и других управляющих политик федерального и регионального уровней.

♦ Научные организации системы Российской академии наук, как правило, «отлучены» от разработки региональных стратегий. С одной стороны, научными коллективами часто не учитываются требования к формату и стилю программных документов, которые не терпят «научообразия» и многословности. Они должны быть предельно четкими, конкретными, хорошо структурированными. С другой стороны, «рынок» в разработке региональных стратегий в России фактически монополизирован узкой группой столичных консалтинговых компаний, которые готовят эти документы без знания и учета региональной специфики.

♦ На федеральном, межрегиональном и региональном уровнях слабо развиты необходимые институты (нормы, правила, процедуры) и институциональные структуры, специально нацеленные на реализацию основных продуктов стратегического планирования.

♦ Отсутствует необходимая и качественная информационная база и специальные мониторинговые системы для эффективного сопровождения системы стратегического планирования в регионах. Данные официальной региональной статистики и собственная информация региональных органов власти не просто не совпадают, но во многих аспектах прямо противоречат друг другу.

◇ Налицо слабое включение населения и институтов гражданского общества в процесс разработки, обсуждения и утверждения региональных стратегий, равно как и в процесс контроля за эффективностью реализации программных мероприятий.

◇ Традиционным недостатком и проблемой является слабая проработанность вопросов, связанных с механизмами реализации межрегиональных и региональных стратегий, а также с мониторингом и оценкой хода реализации и эффективности региональных стратегий и программ.

Отмеченные проблемы, дефекты и недостатки формирующейся в России системы регионального стратегического планирования – это «болезни роста», и есть возможности их исправления и перехода на новый институциональный, методологический, организационный и информационный уровень регионального стратегирования. Безусловно, что в последние годы в этой области наблюдается серьезный прогресс, о чем, в частности, свидетельствуют результаты конкурсов на разработку лучших региональных стратегий, которые проводятся в рамках ежегодных общероссийских форумов «Стратегическое планирование в городах и регионах России».

В следующих разделах будет изложен опыт автора по разработке различных стратегических документов регионального и муниципального социально-экономического развития, который свидетельствует о том, что стратегическое планирование может существенно воздействовать на формирование современной системы управления в российских регионах и реально способствовать возникновению новой системы взаимодействия власти, бизнеса и общества.

Часть II

СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МАКРОРЕГИОНОВ РОССИИ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ СИБИРИ)

ГЛАВА 6

КОНКУРЕНТНЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА И ПРОБЛЕМЫ ПЕРСПЕКТИВНОГО РАЗВИТИЯ СИБИРИ

Введение

Важнейшим направлением государственного регулирования территориального развития и реализации новой региональной политики в России должна быть разработка стратегии территориального развития страны, базирующейся на стратегиях макрорегионов. В настоящее время региональные стратегии формируются в нескольких федеральных округах России¹. Пионером в разработке стратегий развития макрорегионов явился Сибирский федеральный округ, и этому способствовал большой опыт исследования сибирских проблем. Цель данного раздела книги – раскрыть генезис разработки программных документов развития производительных сил Сибири, основанных на системе научных и проектных исследований, и показать возможности, перспективы и проблемы реализации стратегии социально-экономического развития этого макрорегиона.

¹ Этим работам посвящены две фундаментальных монографии (в каждой из них – разделы, подготовленные автором): Стратегии макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации. – М.: Наука, 2004; От идеи Ломоносова к реальному освоению территорий Урала, Сибири и Дальнего Востока. – Екатеринбург: Изд-во Института экономики УрО РАН, 2009.

Под термином «Сибирь» здесь и далее понимается исторически и экономически сложившаяся за Уралом территория, именуемая в географии как Западная и Восточная Сибирь, а в экономической географии и Общесоюзном классификаторе экономических регионов ОК 024-95 и Изм. № 1 (ИУС 9-98) – как Западно-Сибирский (включая Тюменскую область и входящие в ее состав автономные округа) и Восточно-Сибирский экономические районы. В ряде случаев будут также характеризоваться показатели и тенденции по Сибирскому федеральному округу (т.е. по территории Сибири без Тюменской области).

6.1. Сибирь в системе национальной экономики и безопасности России: от прошлого к будущему

Народному хозяйству Сибири, занимающей 40% территории России и располагающей громадным по объему и уникальным по составу и качеству сырья природно-ресурсным потенциалом, на всех этапах развития всегда принадлежало одно из ведущих мест в экономике страны.

Экономический потенциал Сибири: советский период

В период существования СССР сибирский макрорегион по своему экономическому потенциалу выдвинулся на передовые позиции в народнохозяйственном комплексе страны. Здесь в кратчайший срок были созданы крупнейшая в мире топливно-энергетическая база; мощные центры по добыче и переработке минеральных ресурсов и древесины, производству оборонной продукции, а также научный центр мирового уровня в составе Сибирского отделения Академии наук СССР и сибирских отделений союзных академий сельскохозяйственных и медицинских наук.

Несмотря на бурный рост сибирской индустрии в послевоенные пятилетки, уже в 60-е и 70-е годы прошлого века в экономической и социальной сфере Сибири сложились следующие серьезные диспропорции:

- отставание строительного комплекса, обусловившее невыполнение планов ввода новых и реконструкции действующих мощностей в ряде отраслей;
- некомплексное и неглубокое использование сырья и как следствие – большие потери древесины, металлов, попутного газа, газоконденсата и других ценных продуктов;
- слабая транспортная освоенность большинства районов, недостаточные темпы и диспропорции развития транспортной сети. Это затрудняло разработку природных богатств и эффективную хозяйственную кооперацию с другими районами страны;
- неблагоприятная динамика сельскохозяйственного производства, усилившая трудности обеспечения населения Сибири продовольствием;
- слабое обеспечение основных отраслей хозяйства Сибири техникой, приспособленной к работе в специфических природно-климатических и горно-геологических условиях;
- недостаточное обновление основных производственных фондов в отраслях хозяйства южной зоны Сибири;
- отставание Сибири от районов европейской части страны в решении социальных задач (это сказывалось на обеспеченности Сибири трудовыми ресурсами и приводило к росту текучести кадров).

Развитие Сибири в постсоветский период 1992–2007 гг., предшествующий мировому кризису

После распада СССР и в условиях реформы и дальнейшего кризиса экономической и политической системы в России ни одна из отмеченных проблем не была решена, наметились новые глубокие диспропорции. Ставка на огромные запасы топлива и сырья в Сибири как гарантию процветания в условиях рыночной экономики и либерализации внешнеэкономической деятельности оказалась несостоятельной.

Дадим краткую характеристику развития Сибири в постсоветской России в разрезе двух временных интервалов – до начала нового тысячелетия (1992–1999 гг.) и в последующие годы, предшествующие мировому финансово-экономическому кризису (2000–2007 гг.).

В период 1992–1999 гг. развитие Сибири характеризовалось крайне противоречивыми тенденциями.

Во-первых, поскольку в годы глубокого системного кризиса в период экономических и политических реформ глубина разрушения производства в Сибири оказалась относительно меньшей по сравнению с европейской частью страны¹, доля Сибири в общероссийском промышленном производстве в это время заметно выросла – с 17,3% в 1991 г. до 22,6% в 1999 г. Этот процесс сопровождался все возрастающей нагрузкой на топливно-энергетический и сырьевой секторы экономики Сибири, и он происходил на фоне резкого усиления межрегиональных диспропорций, экономической поляризации ее республик, краев и областей и существенного социального расслоения проживающего в них населения. В целом развитие Сибири в кризисное десятилетие 1990-х годов в большей мере обеспечивалось реальным сектором экономики, чем в остальной части России, что позволило в относительно меньшей степени почувствовать на себе губительные результаты финансово-го кризиса 1998 г.

♦ В эти годы существенно возросло деление сибирских территорий на «бедные» и «богатые». Например, денежные доходы на душу населения в 1999 г. в Тюменской области в 4,1 раза превышали доходы жителей Читинской области, тогда как в 1990 г. данное превышение составляло 1,8 раза. Некоторые ранее благополучные субъекты Федерации (например Новосибирская и Омская области) приобрели признаки депрессивных регионов.

Во-вторых, в условиях еще более возросшей зависимости общероссийской экономики от поставок сибирских ресурсов, сибирские регионы по-прежнему существенно недополучали ренту за их использование и были лишены возможности контролиро-

¹ В 1999 г. объем промышленного производства в Сибири сократился до 56% от уровня 1990 г., а в европейской части страны – до 49%.

вать эти процессы. Ситуация усугублялась усилением монополизма федеральных структур и крупнейших финансово-промышленных групп и негативным влиянием высоких транспортных тарифов, затруднявших выход сибирских товаропроизводителей на европейские и азиатские рынки.

В-третьих, кардинально изменившаяся геополитическая ситуация, возникшая после распада СССР, в наибольшей мере затронула регионы Сибири, многие из которых стали приграничными территориями. Непосредственно в Сибири новая ситуация проявлялась как в массовом притоке в ее регионы беженцев и вынужденных переселенцев с юга, так и в возникавших трудностях с функционированием ее транспортных коммуникаций.

Названные процессы выдвигали на первый план в системе экономической и политической безопасности России «сибирский вектор», в котором должны были сходиться многие геополитические и геоэкономические интересы Российской Федерации, однако реально ни внешнеэкономическая, структурная и инвестиционная политика государства, ни региональная политика не действовали в этом направлении.

Уже в первые годы нового века наметились тенденции преодоления глубокого экономического кризиса, что, безусловно, сказалось и на развитии сибирских регионов. Развитие экономики Сибири *в период 2000–2007 гг.* кратко можно охарактеризовать следующим образом:

1. В рассматриваемый период доля Сибири в общероссийском производстве была стабильной, с тенденцией к повышению.

2. Несмотря на отсутствие значимой финансовой поддержки со стороны федерального центра, в этот период в ряде регионов Сибири (Новосибирская, Омская области) наметились серьезные позитивные тенденции, которые нашли отражение в существенно более высоких, чем в целом по России, темпах роста производства. С другой стороны, традиционное «благополучие» нефтегазовых территорий сохранялось в Ханты-Мансийском автономном округе, тогда как Ямало-Ненецкий автономный округ после 2003 г. начал отставать по темпам роста ВРП и промышленности.

3. В то же время серьезной настораживающей тенденцией стало сильное отставание в темпах экономического роста в таких важнейших регионах Сибири, как Красноярский край, Иркутская и Кемеровская области (а последние годы – и Томской области).

4. Важнейшим негативным последствием реформы политической и экономической системы в России явился резкий рост дифференциации в уровнях социально-экономического развития субъектов Федерации, расположенных на территории Сибири.

5. Усилились проблемы малых автономных округов Сибири, которые на протяжении всех рассматриваемых лет характеризовались исключительно негативными тенденциями социально-экономического развития (и в первую очередь – Усть-Ордынского и Агинского Бурятского АО).

6. В регионах Сибири в целом сложилась достаточно напряженная ситуация в реализации социальной политики и обеспечения благосостояния населения. Уровень среднедушевых денежных доходов населения был ниже среднего по России, за исключением Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, где доходы стабильно в 2–3 раза превышали среднее значение по России. При этом в Новосибирской, Омской и Томской областях отставание сокращалось, и уровень среднедушевых доходов приближался к среднероссийскому.

7. В рассматриваемый период доля Сибири в общероссийских инвестициях в основной капитал неуклонно сокращалась (с 25,6% в 2000 г. до 21,8% в 2008 г.). Однако эта картина определялась разнонаправленной динамикой: если доля инвестиций в экономику Тюменской области в общероссийских объемах стабильно падала (с 17,2% в 2000 г. до 11,5% в 2008 г.), то, например, в экономику Новосибирской, Омской и Томской областей – достаточно уверенно росла.

8. Регионы Сибири относительно слабо связаны друг с другом, преобладают поставки их продукции и услуг в районы европейской части России, и одновременно имеется большой объем ввоза из других регионов. Следствием этого являются некомплексный характер развития сибирской экономики и большое расходование ресурсов на дальние транспортные перевозки.

Транспортная и логистическая системы Сибири пока далеко не в полной мере способны обеспечить усиление внутрироссийских и транснациональных связей.

♦ Мировая практика свидетельствует, что отсталые и депрессивные регионы с низким экономическим потенциалом и слабой инвестиционной привлекательностью практически не имеют шансов на включение в систему мирохозяйственных связей. В этой связи значительная часть территории Сибири, по крайней мере на нынешнем этапе, не может рассчитывать на приход иностранных инвестиций и сколь-либо значимые интеграционные проекты. Кроме того, существует прямая зависимость между уровнем экономического развития региона, его инвестиционным климатом, возможностью быть вовлеченным во внутристрановые и межстрановые интеграционные процессы, и качеством регионального управления. Опыт регионов, не обладающих богатыми природными ресурсами, но с сильным и прогрессивным губернатором и современной системой регионального менеджмента является тому ярким подтверждением.

Преодоление последствий финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. в регионах Сибири

В период кризиса глубина падения производства и благосостояния в Сибири в целом находилась на уровне среднероссийских тенденций¹. В целом география кризиса была достаточно очевидна. На первом этапе, самом тяжелом, он в наибольшей степени затронул регионы европейской части России, специализирующиеся на поставках малоконкурентной продукции на внутренний рынок, а также сырья – на внешний. В тяжелом положении оказались регионы «металлургической» специализации Урала, Сибири и Центральной и Северо-Западной России. Крупные города также испытали шоковый кризисный период, в основном связанный с обвальным сокращением строительства и отчасти – сегмента банковского сектора и сферы услуг.

¹ Эти оценки основывались на наших исследованиях в составе авторского коллектива по гранту РГНФ 09-02-95653 «Воздействие мирового кризиса на стратегию пространственного социально-экономического развития Российской Федерации» (см. [Воздействие..., 2009]).

Глубина спада производства в регионах определялась множеством факторов, в первую очередь структурой производства в регионе, степенью интегрированности региона в систему мирохозяйственных связей, исходным уровнем производства в регионе, финансовым состоянием предприятий, ситуацией на рынке труда, степенью развития малого бизнеса. Учитывая, что значимость этих факторов по сибирским регионам существенно различалась, итоги развития их экономик в кризисный период, а также отдельных сегментов производства также характеризовались разнонаправленной динамикой.

♦ Например, среди сибирских территорий объективно в наиболее тяжелую ситуацию попал хозяйственный комплекс Кемеровской области, специализирующийся на металлургии и угольной промышленности. ВРП региона в 2009 г. упал более чем на 15%, валовая продукция промышленности сокращалась в кризисные месяцы 2008–2009 гг. на 17–23% (по сравнению с аналогичным месяцем предшествующего года). В то же время в рамках областной антикризисной программы правительство региона сделало особый акцент на реализацию собственной модели поддержки жилищного строительства, в результате в кризисный период ввод жилья в Кемеровской области оставался на довольно высоком уровне.

♦ Кардинально отличающийся пример – развитие Новосибирской области в период кризиса. В силу существенно более диверсифицированной структуры экономики и особых мер по поддержке сельского хозяйства и малого бизнеса в областной антикризисной программе экономика области показала достаточно высокую устойчивость в этот период: темпы снижения промышленности были заметно ниже среднероссийских, в сельском хозяйстве фиксировался рост производства. Лишь строительный комплекс региона испытал обвальное сокращение.

Проблемы развития Сибири в постсоветский период на примере Красноярского края

Сложность проблем развития Сибири в постсоветский период можно оценить на примере Красноярского края, развитие которого после распада СССР характеризовалось противоречивыми тенденциями. С одной стороны, в регионе получили развитие новые производства, начали осваиваться уникальные месторожде-

ния полезных ископаемых. Край сохранил позиции самого мощного в экономическом отношении региона Сибирского федерального округа. В период кризиса удалось избежать обвального сокращения производства и в целом избежать социальной напряженности. В то же время Красноярский край теряет свой экономический потенциал и лидирующие в Сибири позиции:

- ✓ На протяжении ряда лет последнего десятилетия темпы роста ВРП здесь были ниже среднероссийских.
- ✓ Производственный аппарат в значительной части промышленности региона устарел как физически, так и морально.
- ✓ В социальной сфере Красноярского края даже на волне подъема не удастся обеспечить заметного превышения над среднероссийскими показателями, хотя удаленный характер территории, дисперсное расселение, суровые природно-климатические условия диктуют необходимость гораздо более высоких, чем в среднем по стране параметров уровня жизни населения.
- ✓ Преимущественно производственно-экспортная специализация региона при доминировании собственников – нерезидентов краевой экономики – фактически приводит к тому, что утрачивается часть потенциальных доходов края и, следовательно, понижаются душевые показатели ВРП.

Главной проблемой, которая существенно сдерживает эффективное и гармоничное развитие Красноярского края, является деиндустриализация индустриальных районов края в зоне сплошного хозяйственного освоения, примыкающей к Транссибирской магистрали при одновременном «переключении» основного внимания на сырьевой сегмент экономики, который пока развивается не комплексно и не позволяет локализовать экономические и социальные эффекты на территории края.

В последние два десятилетия комплексность, взаимообусловленность хозяйственных объектов Красноярского края была нарушена. Фактически сменилась парадигма развития экономики региона в направлении перевода ее преимущественно на «сырьевые рельсы». Именно в сырьевой сегмент экономики края устремился частный бизнес и практически оставил без внимания предприятия обрабатывающей промышленности региона, которые

нуждались в серьезной инвестиционной, финансовой и технологической поддержке.

В то же время институциональные особенности вовлечения в хозяйственный оборот богатейших ресурсов края – электроэнергии, первичного алюминия, углеводородных ресурсов, золота – не давали возможности использования эффекта от их эксплуатации для стимулирования роста реального сектора экономики на всей территории Красноярского края. При росте объемов производства электроэнергии, добычи углеводородных ресурсов и других ресурсов, производство продукции с высокой добавленной стоимостью не только не увеличивалось, но даже сокращалось по большому ряду позиций.

Деиндустриализация промышленного «ядра» Красноярского края сопровождается потерей комплексности, с одной стороны, на территории старопромышленного освоения, с другой – является препятствием укоренению комплексности в ареалах нового освоения природных ресурсов. Большим недостатком и проблемой является отсутствие сильных интеграционных и кооперационных связей Красноярского края с экономическим комплексом Иркутской области.

Другие проблемы в развитии Красноярского края – слабое развитие социальной сферы и отставание по уровню и качеству жизни населения, крайне устаревший производственный аппарат в базовых отраслях промышленности и инженерной инфраструктуры, низкая восприимчивость к инновациям в реальном секторе экономики, диспропорции и диспаритеты в пространственном развитии края – являются в значительной мере производными от этой глобальной проблемы деиндустриализации, которая в существенной степени носит общероссийский характер.

Следует специально подчеркнуть, что все отмеченные проблемы Красноярского края не свидетельствуют о неэффективной политике краевого правительства. Эти проблемы – объективное отражение особенностей отраслевой структуры хозяйства региона, влияния на него политики крупных вертикально-интегрированных компаний и, самое главное, – зеркальное отражение политики федерального центра по отношению к экономике всей Сибири.

Современные тенденции социально-экономического развития Сибири

Итак, даже в сложной обстановке последнего десятилетия и влияния последствий глобального финансово-экономического кризиса в южно-центральной части Сибири начался процесс формирования межрегионального инновационного кластера (Новосибирская область – Томская область – Красноярский край), основы которого были заложены еще в советский период. Его влияние на изменение традиционной специализации сибирского макрорегиона в последние годы становится все более ощутимо.

В рамках этого кластера реализуются практически все новые институты развития (технопарки, особые экономические зоны, технологические платформы и др.), и это становится важным вектором модернизации экономики всей Сибири. Более того, в южной зоне Сибири роль и влияние этих институтов развития выше, чем по России в целом. Есть все основания полагать, что в предстоящий период инновационный сегмент экономики Сибири окажет существенное влияние на опережение темпов экономического роста макрорегиона над среднероссийскими наряду с влиянием роста нефте- и газодобычи на новых месторождениях Красноярского края и Иркутской области.

В современных условиях большое значение имеет общая картина инвестиционной привлекательности регионов Сибири и их рисковые характеристики. Исследования, проведенные в ИЭОПП СО РАН, показывают, что сибирские регионы, невзирая на свой сырьевой, промышленный, экспортный и интеллектуальный потенциал, с точки зрения инвестиционной привлекательности пока проигрывают европейским регионам России. В то же время с точки зрения инвестиционного климата в целом, рейтинги потенциала, т.е. объективных возможностей регионов Сибири по привлечению и освоению инвестиций, заметно лучше рейтингов инвестиционных рисков – конкретных условий по привлечению инвесторов.

Анализ инвестиционного потенциала и инвестиционного риска в регионах Сибири в целом был неутешителен для Сибири:

– во-первых, общей тенденцией последнего десятилетия является ухудшение в целом инвестиционного климата от запада к востоку;

– во-вторых, в подавляющем числе восточных регионов ранг потенциала выше ранга риска, что говорит о наличии серьезных объективных и субъективных барьеров для потенциальных инвесторов;

– в-третьих, значительная часть восточных регионов оказалась в категории «рост риска – снижение потенциала». Особо негативная ситуация (малый потенциал, высокий риск) сложилась в малых автономных округах Сибири.

Основной вывод из приведенного краткого анализа тенденций социально-экономического развития Сибири в постсоветское время заключается в том, что сибирский макрорегион пока далеко не в полной мере использует свой богатый экономический и природный потенциал, его развитие в последнее десятилетие находилось «под прессом» возобновления в крупных масштабах производства и экспортных поставок энергоресурсов, цветных металлов и древесины. Усилилась дифференциация в уровнях развития сибирских регионов, ряд территорий находится в состоянии глубокой депрессии.

В то же время с начала XXI века наметился перелом в тенденциях социально-экономического развития ряда регионов, которые приобрели черты новых «региональных точек роста» Сибири. В этих регионах темпы роста валового регионального продукта и валовой продукции промышленности существенно превышают среднероссийские, в них качественно улучшился инвестиционный климат. Однако для закрепления этих тенденций и распространения на другие территории требуются новые формы и механизмы региональной политики государства и активизация процессов межрегиональной интеграции на востоке России¹.

¹ Анализ этих процессов с точки зрения «имиджа Сибири» содержится в работе: [Суслов, Лавровский, 2008].

6.2. Основные конкурентные преимущества и факторы роста Сибири

При оценке перспектив развития любой страны или любого региона важно определить их главные конкурентные преимущества и выявить потенциальные проблемы и угрозы. Основные конкурентные преимущества Сибири были известны давно, однако в настоящее время и в ожидаемой перспективе несколько меняется значимость их отдельных составляющих.

Ресурсный потенциал

Одним из основных факторов, определяющих возможности экономического роста Сибири, является огромный ресурсный потенциал.

Сибирь располагает подавляющей частью российских запасов *углеводородного сырья, угля, цветных и драгоценных металлов, древесины, водных и гидроэнергетических ресурсов.*

♦ Извлекаемые разведанные запасы нефти в Сибири составляют 77% российских запасов, природного газа и угля – 80%, меди – 70%, никеля – 68%, свинца – 86%, цинка – 77%, молибдена – 82%, золота – 41%, металлов платиновой группы – 99%. Здесь сосредоточено более половины гидроэнергетического потенциала России, в лесах Сибири сосредоточена половина общероссийских запасов древесины.

Прогнозируемый экономический рост в России, а также спрос на многие виды ресурсов со стороны мировой экономики, неизбежно будут стимулировать развитие сибирской экономики на протяжении 20–30 лет и более, даже при самых неблагоприятных внешних и внутренних условиях развития.

♦ Переход развитых стран на альтернативные источники энергии не будет решающим фактором снижения спроса на сибирские *энергоносители* ввиду ограниченности мировых запасов нефти и газа.

♦ Следует ожидать существенного повышения спроса на *чистую воду*, которая пока не рассматривалась в качестве важнейшего стратегического ресурса Сибири, и этот фактор будет заметно повышать конкурентоспособность сибирской экономики.

◇ Наиболее сильно изменится в перспективе значимость фактора *земельного ресурса*. Огромные неиспользуемые резервы территории в срединной и южной полосе Сибири, пригодные для развития индустрии, интенсивного сельского хозяйства, рекреации, будут являться мощнейшим потенциальным резервом России, и это может привести к переоценке конкурентных преимуществ региона.

◇ Сибирь обладает уникальными *рекреационными ресурсами*, которые могут послужить основой развития мощной индустрии отдыха, как для россиян, так и для иностранных туристов. Эта сфера природы и экономики Сибири сильно недооценена, она имеет принципиально важную социальную направленность и должна получить особый статус в системе государственной политики России. Индустрия отдыха и туризма может и должна быть важнейшей «региональной точкой роста» многих территорий Сибири, относящихся к категории «депрессивных и отсталых».

◆ Мировой опыт показывает реальность получения значительной отдачи от вложений в формирование современной индустрии отдыха в депрессивных ареалах. Например, территория Юкон в Канаде долгое время находилась в кризисном состоянии вследствие резкого падения производства на золоторудных приисках. Значительный импульс в развитии был дан формированием индустрии туризма, связанного, в том числе, с обслуживанием транзитного туризма (потоков туристов из США, посещающих Аляску).

Развитие рекреационной сферы в развитых субъектах Федерации, расположенных на территории Сибири, будет попутно решать задачу диверсификации их экономики, формирования комфортных условий для труда и отдыха сибиряков и закрепления населения в этих районах.

Географическое положение

Важным фактором подъема экономики Сибири является ее географическое положение как естественного транспортного моста между Европой и странами Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР). Этот фактор сыграет весомую роль, если удастся реализо-

вать проекты реконструкции и развития Транссиба, строительства ряда новых магистралей (Севсиб), реконструкции и развития морских портов.

Традиционный железнодорожный вектор связи Европы и стран АТР через Сибирь должен быть дополнен обустройством и полномасштабным развитием транспортировки массовых грузов по Северному морскому пути, формированием новых коридоров «река – море», перестройкой сети автомобильных дорог Сибири и сооружения через ее территорию параллельно Транссибу мощной автомобильной трассы.

◆ Оценивая географическое положение Сибири как фактор, существенно повышающий геоэкономический и геополитический рейтинг этого макрорегиона, следует реально оценивать конкурентные позиции Китая, который также предлагает свои территории для организации транзита грузов по линии Европа – страны АТР и Юго-Восточной Азии. Пока Китай в этой конкурентной борьбе выигрывает за счет мощных инвестиций в «Новый шелковый путь». В то же время Северный морской путь является важной транспортной артерией нового века по перевозке массовых морских грузов между Европой и странами АТР.

Фактор особого географического положения Сибири может быть эффективно реализован только при его интеграции с фактором географического положения Дальнего Востока, поскольку новые транспортные артерии должны «пронизывать» территорию обоих макрорегионов. Поэтому новые перспективные транспортные мегапроекты, имея межрегиональный характер, будут решать важную задачу усиления экономической интеграции Сибири и Дальнего Востока как взаимодействующих, но не конкурирующих территорий России.

◆ Пока трудно оценить экономический эффект реализации в долгосрочной перспективе проекта строительства туннеля (или моста) через Берингов пролив, соединяющего североамериканский и евроазиатский континенты. Очевидно, что технически это возможно, и альтернативы такой транспортной коммуникации в другом месте не существует. Если удастся решить проблему организации массовых сверхскоростных железнодорожных перевозок в условиях вечной мерзлоты, это также может быть мощным импульсом для развития экономики Сибири и ее сильным конкурентным преимуществом.

Промышленный, научно-технический и научно-образовательный потенциал

Один из долгосрочных факторов роста экономики Сибири – это накопленный *промышленный потенциал*. Особенно высок он в цветной и черной металлургии, топливно-энергетическом комплексе, пищевой промышленности. Возможен быстрый рост в химии и нефтехимии, лесной и деревоперерабатывающей промышленности. Существенный в прошлом, но утерянный в 1990-х годах потенциал машиностроительного комплекса может быть сравнительно быстро восстановлен в условиях растущей экономики. Значительные резервы для роста имеет потенциал строительного комплекса и аграрного сектора экономики. Достаточно интенсивно развиваются в последнее время рыночная инфраструктура и индустрия телекоммуникаций. Ряд регионов Сибири уже сегодня обладает развитой и диверсифицированной структурой экономики, которая формируется не только на основе развития первичного сырьевого сектора.

Потенциально наиболее перспективным фактором долгосрочного и устойчивого роста выступает *научно-технический и научно-образовательный потенциал* Сибири. В Сибири работает более 100 институтов и исследовательских центров Сибирского отделения РАН, многие из которых являются главными в стране по важнейшим направлениям современной техники и технологии. К настоящему времени в этих институтах создано большое количество научных разработок, готовых к применению. Их реализация позволит в несколько раз сократить материалоемкость и энергоемкость производства, на порядок увеличить производительность общественного труда. Что касается образовательного комплекса, то при определенной переориентации он способен обеспечить потребности развивающейся экономики в высококвалифицированных кадрах.

Социально-политические факторы роста экономики Сибири

Серьезным конкурентным преимуществом Сибири является политическая и этносоциальная стабильность на всех ее территориях (в том числе – в национальных республиках и автономных округах), что обеспечивается вековыми традициями совместного проживания и интеграции коренных малочисленных народов Се-

вера и Сибири и титульных национальностей ряда республик с русскоязычным населением.

Конкурентные позиции Сибири усиливают, сформировавшиеся в последние годы сильные команды управленческих кадров в регионах во главе с губернаторами новой формации, активные группы региональных бизнес-элит, которые готовы к работе в формате государственно-частного партнерства и реализации социальной ответственности бизнеса и имеющие большой опыт практической работы межрегиональные структуры (Высший экономический совет Сибирского федерального округа, Межрегиональная ассоциация «Сибирское соглашение», Межрегиональная ассоциация руководителей предприятий, отраслевые союзы и ассоциации).

6.3. Основные проблемы, угрозы и барьеры для развития Сибири

Внутренние проблемы

Первая группа проблем определена суровыми природно-климатическими условиями, следствиями которых являются высокая капиталоемкость производства, повышенные текущие затраты на производство продукции, более высокая стоимость жизни. (Среднее удорожание процессов воспроизводства населения, трудовых ресурсов, основного и оборотного капитала по сравнению с европейской частью России составляет 1,3–1,6 раза.)

Вторая группа проблем обусловлена особенностями хозяйственного освоения Сибири. Наблюдаются чрезмерная ориентация экономики Сибири на внешние по отношению к ней рынки, высокая территориальная дифференциация социально-экономических показателей, слабость внутренних интеграционных связей и низкая транспортная освоенность, некомплексный характер экономики, неразвитость общего экономического пространства.

Третья группа связана с неблагоприятной институциональной средой, провоцирующей вывоз капитала в европейскую часть страны и за границу. Основная проблема, угроза и барьер для

дальнейшего поступательного развития Сибири – образовавшаяся диспропорция между европейской частью страны (где сосредоточено более 75% населения и экономического потенциала России) и регионами Сибири (на долю которых приходится 60–85% основных энергетических и минерально-сырьевых ресурсов). Этот пространственный разрыв между концентрациями основных элементов производительных сил порождает соблазн максимально ориентировать развитие Сибири на нужды европейской части страны, причем самым «примитивным» способом – вывозом сибирского топлива и сырья для его дальнейшей переработки в европейскую часть страны и на экспорт. Однако это неизбежно приведет к усилению экспортной нацеленности сибирской экономики и возрастанию масштабов вывоза капитала, а также к усиливающемуся оттоку населения. В конечном счете, это может достичь таких размеров, когда возникнут угрозы обеспечению национальных интересов России на востоке страны.

Серьезный внутренний барьер в развитии Сибири связан с существенным технологическим отставанием большинства секторов экономики макрорегиона. Производственный аппарат в нефтяной, газовой и угольной промышленности, в электроэнергетике и в тепловом хозяйстве, в машиностроении сибирских регионов катастрофически устарел и нуждается в массовой замене.

Внешние барьеры

Характерным внешним барьером для комплексного развития Сибири является объективное противоречие между необходимостью формирования на этой территории мощного комплекса перерабатывающих производств и на этой основе вывоза в другие районы и на экспорт продукции с высокой добавленной стоимостью – с одной стороны, и между заинтересованностью многих стран (особенно Китая) получать из Сибири необработанное сырье, топливо, древесину и на этой основе производить на месте продукцию с высокой добавленной стоимостью – с другой. По этому поводу не может быть никаких иллюзий: сегодня остальному миру выгодно существование Сибири именно как сырьевого придатка, но не как развитого и диверсифицированного макрорегиона с собственными

интересами, отвечающими интересам всей России. Поэтому задача диверсификации существующей сегодня «колониальной» структуры экономики Сибири и создания здесь мощного комплекса перерабатывающих производств – это задача исключительно внутрироссийская и в основном с опорой на собственные силы.

Сильная угроза для развития экономики и социальной сферы Сибири, возникшая осенью 2008 г., связана с мировым финансовым кризисом и его возможными последствиями для развития России и ее регионов. Специфика проявления этой угрозы в Сибири – замораживание крупных инвестиционных проектов (в основном, связанных с сырьевым сегментом сибирской экономики), кредитные ресурсы для которых крупные российские компании формировали за рубежом.

Весьма сильной потенциальной внешней угрозой для развития экономики и социальной сферы Сибири является неустойчивая конъюнктура на мировом рынке энергоносителей, а также угроза реализации альтернативных (т.е. вне России) направлений снабжения стран Европы нефтью и газом. Значительная флуктуация в этих процессах будет оказывать сильное влияние на развитие сырьевого сектора Сибири и на отношение к региону со стороны федерального центра. До лета 2008 г. ситуация была чрезвычайно благоприятной для России. С 2001 г. цена нефти выросла с 17 долл. за баррель до своего максимума в 147 долл. за баррель в июле 2008 г., альтернативные пути поставки нефти в Европу пока не задействованы. В этих исключительно благоприятных условиях стояли два важнейших вопроса: сумеет ли Россия правильно распорядиться этими доходами, и в какой степени Сибирь сможет реализовать эту выгоду на своей территории? Опыт СССР показал, что, с одной стороны, «эйфория нефтяных сверхдоходов» не может длиться вечно, с другой – Сибирь как основной продуцент энергоносителей и металлов фактически ничего не имела при дележе советских «нефтедолларов»¹.

¹ Известны оценки российских и зарубежных экономистов (в частности Е.Т. Гайдара), которые отмечали, что с ростом цен на нефть властные структуры не нацелены на модернизацию экономики и на проведение соответствующих реформ. В то же время имеется позитивный опыт других стран (в первую очередь Норвегии), которые сумели правильно

У современной России в последние годы появился исторический шанс – воспользоваться накопленным богатством и колоссальными золотовалютными резервами от продажи энергоносителей на внешнем рынке для решения ключевой перспективной задачи, значимость которой трудно переоценить, – создания условий для «встраивания» Сибири в систему мирохозяйственных связей не столько как поставщика топливных и сырьевых ресурсов, сколько как производителя продукции их глубокой переработки. Эти условия должны включать как необходимые институциональные изменения (в том числе в области тарифной политики), так и формирование в регионах Сибири новой транспортной инфраструктуры, которая будет способна решить задачу сокращения влияния фактора удаленности и, вследствие этого, высоких транспортных затрат, сокращающих общую эффективность производства в сибирских регионах.

Потенциальные угрозы

Наша оценка потенциальных угроз для развития Сибири, сделанная после распада СССР, в принципе, остается верной и для современного этапа развития. К числу таких угроз мы в то время отнесли:

- усиление внимания стран Тихоокеанского бассейна (в первую очередь Китая) к ресурсам и территориям востока России;
- неконтролируемое проникновение иностранного капитала в стратегические сектора сибирской экономики;
- возникновение коалиций республик бывшего СССР в сферах, которые затрагивают российские интересы;
- свертывание в Сибири экономической активности государства.

Очевидно, что эти потенциальные внешние и внутренние угрозы в той или иной мере проявляются сегодня и будут действовать в долгосрочной перспективе. Ряд из них трансформируется в новые риски и угрожающие ситуации, и формулировка некоторых из них носит откровенно пропагандистско-алармистский харак-

распорядиться нефтяными и газовыми доходами не только в интересах настоящего, но и будущих поколений и построили грамотную экономическую политику, демпфирующую ценовые колебания на мировом рынке энергоносителей.

тер, что связано, как правило, с непрофессиональными оценками развития Сибири и Дальнего Востока со стороны ряда политиков, журналистов и политологов.

Так, весьма распространен миф о «желтой» (китайской) угрозе и о китайском «порабощении» востока России. Например, ректор одного из сибирских вузов в своем выступлении утверждал, что на территории востока РФ уже сейчас находится более 6 млн (!) китайцев, что наносит колоссальный ущерб экономической и политической безопасности страны. Если учесть, что на всей территории за Уралом проживает в настоящее время около 25 млн человек, абсурдность таких оценок очевидна.

♦ Проблема неконтролируемой китайской миграции на Дальнем Востоке, конечно, существует (хотя ни один из дальневосточных губернаторов не рассматривает ее как серьезную угрозу для безопасности России, и все они, в свою очередь, говорят о целесообразности использования китайской рабочей силы). Однако эта проблема лежит в плоскости эффективности деятельности российской и китайской пограничных и миграционных служб и их взаимодействия, но никак не может быть основным аргументом и доказательством ускоренного развития Сибири и Дальнего Востока как способа противостояния «желтой угрозе». Эти доказательства исходят из других экономических и геополитических оснований.

Таким образом, экономическая дилемма размещения нового производства на западе или востоке страны имеет более чем вековую историю. Сегодня не стоит вопрос, развивать ли в Сибири добычу углеводородов и других видов первичного сырья. Этому нет альтернатив, и основные масштабные инвестиционные проекты, анонсированные в последние годы, свидетельствуют об очевидном интересе крупного бизнеса в дальнейшем развитии сырьевого сектора экономики Сибири. Но ответ на вопрос о размещении здесь новых перерабатывающих производств не столь очевиден, несмотря на заявленный Правительством России курс на развитие в Сибири производств по глубокой переработке добываемого здесь топлива и сырья. Ключевое значение будет здесь иметь не фактор удорожания производства вследствие суровых природно-климатических условий, а, равно как и во все предшествующие

периоды, – фактор удорожания производства из-за повышенных транспортных затрат.

Транспортный фактор является оборотной стороной фактора выгодного экономико-географического положения Сибири, который активно эксплуатируется как в научной литературе, так и в политологических дебатах. Но негативное воздействие транспортного фактора на развитие Сибири в долгосрочной перспективе может быть серьезно ослаблено вследствие следующих ожидаемых изменений:

- технического прогресса на транспорте (появление новых экономических видов транспорта, рост скорости перевозки пассажиров и грузов);

- кардинального улучшения в транспортной доступности большинства регионов Сибири за счет изменения в масштабах и конфигурации транспортной и логистической сети макрорегиона (строительство новых транспортных коридоров, новых железнодорожных и автодорожных магистралей, промышленная эксплуатация Северного морского пути, возрождение и дальнейший бурный рост малой авиации и т.д.);

- постепенного увеличения в отраслевой структуре доли производств с высокой добавленной стоимостью, что автоматически приводит к сокращению доли транспортной составляющей в структуре затрат (по сравнению с вариантом добычи первичных секторов экономики, в структуре затрат которых транспортный фактор играет особо значимую роль);

- изменения «центра тяжести» в производственно-технологических и интеграционных связях России. Сегодня преобладает точка зрения, подкрепленная традиционными прямыми отраслевыми расчетами и сопоставлениями, об экономической нецелесообразности перемещения производства на восток страны, и такая позиция иллюстрируется простым «правилом рычага»: на левом плече – мощный и развитый экономический потенциал европейской части России – на правом – относительно слабо развитые Сибирь и Дальний Восток с «колониальной» отраслевой специализацией. Очевидно, что эпицентр всех экономических взаимосвязей будет тяготеть к западному плечу, особенно если учесть запросы на сибирские ресурсы со стороны стран Западной Европы. Это пример «двумерной» расста-

новки экономических, природных и демографических потенциалов, и в такой ситуации позиция Сибири и Дальнего Востока будет изначально проигрышной. Но если принять «многомерную» конфигурацию экономического пространства с возможным рассмотрением всех политических и экономических партнеров России (Европа, Центральная Азия, Юго-Западная Азия с мощным потенциалом стран АТР), то очевидно, что центр тяжести развития России в такой многополярной системе будет смещаться с запада на восток и центральная роль Сибири должна приобрести доминирующий не только геополитический, но и геоэкономический характер.

♦ В мире имеется пример развитых стран с обширной протяженностью, для которых транспортный фактор не рассматривается в качестве лимитирующего. Самый яркий пример – это США, где в современной ситуации даже не ставится вопрос о пространственном разрыве между западными и восточными штатами, хотя расстояния сопоставимы с российскими масштабами. Очевидно, что в существенной степени это связано с феноменально развитой транспортной сетью этой страны, которая нивелирует опасности и риски пространственного разрыва между концентрациями основных элементов производительных сил. Современный Китай также отчетливо осознал стратегическую, политическую, экономическую и социальную значимость масштабного транспортного строительства в направлении Севера и Северо-Востока.

Остается надеяться, что российские «нефтедоллары» смогут найти свое применение в новых транспортных артериях Сибири и Дальнего Востока, и в таком случае вопрос о размещении здесь новых перерабатывающих производств и на этой основе ускоренном развитии всего восточного макрорегиона России не будет откладываться на долгие годы и десятилетия.

6.4. Сценарии инновационного развития Сибири

Сценарии долгосрочного развития Сибири с учетом влияния глобального кризиса

Сценарии долгосрочного развития экономики Сибири, которые разрабатывались в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН, исследовались с учетом влияния глобального финансово-экономического кризиса на цели и возможности развития как России, так и ее отдельных регионов¹. Не рассматривая основные результаты этой работы, отметим лишь, что мы обращали внимание на невозможность реального осуществления «регионализированных» сценариев выхода из кризиса (основанных, например, на территориальном перераспределении высвобождающихся ресурсов и инвестиций, ликвидации узких мест, на маневрах в географической структуре внешней торговли и т.д.) вследствие неразвитости государственной региональной политики в России, ее слабого финансово-материального обеспечения и отсутствия необходимых институтов. Препятствием для их реализации служит также низкая миграционная мобильность населения. Нами рассматривались два возможных сценария:

1. *Сценарий минимизации социальных последствий кризиса.* Фактически именно этот сценарий осуществлялся в России, и он имел следствием низкие темпы восстановительного роста, отсутствие «прорывных» региональных стратегий выхода на траекторию устойчивого развития, усиление топливно-сырьевой специализации всех восточных районов России.

2. *Сценарий инвестиционно-инновационного преодоления кризиса.* Он не отвергает реализацию всех социальных обязательств государства, но одновременно ориентирован на существенное усиление государственных инвестиций как фактически единственной возможности стимулирования и оживления

¹ Эти проблемы изучались в рамках исследований по гранту РГНФ 09-02-95653 «Воздействие мирового кризиса на стратегию пространственного социально-экономического развития Российской Федерации» (авторский коллектив: академик РАН Гранберг А.Г. – руководитель, академик РАН Кулешов В.В., академик РАН Минакир П.А., член-корр. РАН Суслов В.И., Михеева Н.Н., Суспицын С.А., Селиверстов В.Е., Ершов Ю.С.) (см.: [Воздействие..., 2009]).

производства по гораздо более широкому отраслевому и территориальному спектру (инфраструктура, поддержка инновационного бизнеса, поддержка эффективных региональных инициатив в виде территориально-отраслевых кластеров и новых «точек роста», возобновление работы инвестиционного фонда в полном объеме и т.д.).

Реализация второго сценария, повышая темпы прироста экономики на 1–2 п.п. в краткосрочной перспективе, создает более серьезный «плацдарм» для перспективного развития и совершенствования территориальных пропорций. В таком сценарии в территориальной структуре производства усилится роль инновационно-ориентированных регионов Поволжья, Урала, срединной и южной зон Сибири. В то же время реализация этого сценария усилит (по крайней мере, на период до 3–5 лет) межрегиональную дифференциацию в уровнях социально-экономического развития. Однако реализация такого сценария потребует трудного решения направления на нужды государственных инвестиций части золотовалютных резервов страны и средств Стабилизационного фонда – это может быть единственным реальным финансовым источником подобного восстановительного роста.

Исследования, проведенные в ИЭОПП СО РАН, показали, что в целом на этапе выхода из кризиса наиболее высокими темпами будут восстанавливаться те отрасли, где более всего сократилось производство и уменьшились доходы из-за изменения ценовой конъюнктуры (машиностроение, металлургия, строительство). Поэтому следует ожидать частичного восстановления изменившихся в период спада отраслевых и территориальных пропорций производства – увеличения долей прежде всего Уральского и Приволжского округов, а также Центрального, где регистрируется значительная часть доходов от экспорта. Позиции Сибири в среднесрочной перспективе не могут измениться значительно.

Условия перехода Сибири на инновационный путь развития

В монографии [Сибирь..., 2008] автор совместно с Ю.С. Ершовым рассматривал сценарии долгосрочного развития Сибири, которые формировались на основе расчетов по межрегиональной межотраслевой модели (ОМММ). Эти сценарии моделировались в контексте существовавших на тот период общероссийских прогнозов и «привязывались» к прогнозам Минэкономразвития России (по «инерционному», «энергосырьевому» и «инновационному» сценариям). Мы не будем описывать основные результаты расчетов и прогнозов, отметим лишь, что практически при всех вариантах развития выявлялась следующая закономерность: первичные сырьевые отрасли уже не в состоянии вынести нагрузку по обеспечению опережающих темпов роста экономики Сибири. Это может быть достигнуто лишь на основе ускоренного роста новых перерабатывающих производств и развития инфраструктурных отраслей и строительства.

Мы считаем, что в главным вектором перспективного развития, на котором должны концентрироваться основные варианты и сценарии развития Сибири, должна быть реализация стратегической установки по созданию условий для изменения преимущественно сырьевой направленности развития сибирских регионов в сторону к сырьевой-перерабатывающей стратегии, основанной на инновационной экономике, и внедрения в восточных районах России системы глубокой переработки добываемого здесь сырья и топлива с акцентом на производство продукции с высокой добавленной стоимостью. Это должно быть генеральной линией, и такой путь развития Сибири должен быть практически инвариантен по отношению к различным направлениям и сценариям развития российской экономики.

В настоящее время приоритеты государства обозначены лишь в отношении поддержки Дальнего Востока, Забайкалья и некоторых районов Восточной Сибири. Для этих целей принимаются новые программные документы развития и выделяются во все возрастающих объемах инвестиционные ресурсы. В то же время исключение из приоритетов государства на востоке страны южных регионов Западной и Восточной Сибири нарушает целостность подхода к освоению восточных районов Рос-

сии и формированию здесь мощного хозяйственного комплекса, способного служить топливно-энергетической и сырьевой базой новой индустриализации России и обеспечивать экспортные поставки продуктов переработки добываемого здесь топлива и сырья с существенно более высокой, чем сегодня, добавленной стоимостью.

Эта цель может быть достигнута двуединым образом: развития собственно сырьевых территорий Сибири и формирования в южном широтном поясе Сибири мощного плацдарма для развития всего сибирского макрорегиона. На достаточно узком (для масштабов Сибири) пространстве радиусом от Новосибирска на запад и восток примерно в 600–800 км имеются уникальные возможности для комплексного развития производительных сил этого мезорегиона. Это позволит:

- формировать в Сибири общие энергетические и транспортные системы с большими возможностями для развития и новые крупные комплексы перерабатывающих производств;

- обеспечивать продовольственную безопасность всей Сибири на основе интенсивного развития сельского хозяйства (особая и востребованная сфера здесь – производство экологически чистой продукции);

- обеспечивать новые выходы в страны Центральной Азии и в КНР и Монголию;

- формировать в этих районах наукоемкую экономику Сибири нового типа;

- обеспечивать единое информационное пространство Сибири;

- обеспечивать систему подготовки и переподготовки кадров для всех регионов Востока России;

- формировать здесь новые рекреационные зоны общесибирской значимости (в том числе – для отдыха северян).

То есть речь идет о формировании здесь нового крупного центра концентрации экономической активности России, расположенного в срединной части страны, который демпфирует пространственный разрыв между концентрациями основных элементов ее производительных сил, позволяет существенно экономить на транспортных затратах, обеспечивает переход на инновационный путь развития всей Сибири и несет основ-

ную нагрузку по реализации новых интеграционных внутри-российских и международных связей в направлении Средней и Центральной Азии.

Такой комплексный подход в принципе не может быть реализован изолированными усилиями отдельных субъектов Федерации, расположенных на юге Западной и Восточной Сибири (как по причине отсутствия собственных инвестиционных ресурсов, так и по причине усиливающейся в последнее время межрегиональной конкуренции за получение федеральных средств и привлечение инвесторов и квалифицированной рабочей силы). Он может быть реализован только на принципах государственно-частного партнерства в рамках крупной федеральной программы-мегапроекта (с возможным приданием ей статуса национального проекта). Это должен быть межрегиональный мегапроект с основной идеей на содействие государства в экономической интеграции северных ресурсных и южных перерабатывающих территорий Сибири (с возможным включением смежных территорий Урала и Дальнего Востока).

Основная часть государственной поддержки при реализации такого мегапроекта должна состоять в формировании мощной транспортной инфраструктуры на всей территории Сибири, способной выровнять конкурентоспособность создания здесь комплекса перерабатывающих производств по сравнению с вариантами их размещения в освоенных регионах европейской части России. Следует форсировать в Сибири и на Дальнем Востоке строительство всех участков Северо-Сибирской железной дороги; приступить к реализации проекта по сооружению новой скоростной автомагистрали, пронизывающей всю территорию востока страны, и приступить к его реализации; возродить «малую авиацию» (в том числе на основе сооружения новых взлетно-посадочных полос).

Помимо этого будет требоваться создание новой системы преференциальной и селективной социальной политики в регионах Сибири с целью закрепления проживающего здесь населения и привлечения новых трудовых ресурсов. Государство обязано провозгласить и оформить в виде государственного Закона «О государственной поддержке развития Сибири

и Дальнего Востока» свои четко обозначенные позиции по недопущению «обезлюдения» территории на востоке страны и недопущению «свертывания» здесь экономического пространства.

Развитие Сибири глазами зарубежных ученых и аналитиков

Сибирь традиционно привлекала внимание зарубежных экспертов как своим ресурсным потенциалом, так и в качестве опыта освоения огромной территории с целью вовлечения данных ресурсов в национальную и международную экономику. С этим связано значительное число источников, посвященных советскому опыту размещения производительных сил, и в частности, освоению Сибири (см.: [Shabad, Mote, 1977; Whiting, 1981; Soviet natural resources, 1983]).

Автором совместно с Л.В. Мельниковой [Мельникова, Селиверстов, 2008] выделены два основных направления анализа экономики Сибири, которые доминируют в настоящее время в зарубежной литературе.

Во-первых, исследуются возможности Сибири гарантировать бесперебойные поставки топлива Российской Федерацией странам-потребителям (см.: [Dienes, 2004; Buszynski, 2006; Considine, 2002]). Эти вопросы исследуются с точки зрения национальной безопасности стран-потребителей энергоресурсов, которая в данном контексте формулируется как «энергетическая безопасность» в условиях растущего «ресурсного национализма» стран-производителей топлива.

Во-вторых, региональная экономика Сибири привлекает внимание при изучении пространственной структуры российской экономики и тех ее изменений, которые происходили в процессе перехода к рыночной экономике (см. [Bradshaw, Vartapetov, 2003; Thompson, 2004])¹.

¹ Базовой концепцией в таком анализе является концепция «мисаллокации» ресурсов, т.е. неправильного с рыночной точки зрения размещения производства и населения, которое считается, прежде всего, унаследованным от советской системы централизованного планирования, а в современных условиях – проявлением «ресурсного проклятья» российской экономики. Соответственно, изменения, происходящие в пространственной структуре экономики, сложившейся к началу 1990-х годов в значительной степени в ре-

Мы оценивали подобные разработки, поскольку они касались основных стратегических установок развития Сибири (см. [Селиверстов. 2010(в)]. Рассматривались такие сюжеты, как «о нерыночном» освоении российского Севера», «о перенаселенности Сибири», «о потерянных процентах роста СССР и России вследствие сдвига производительных сил страны на восток».

Мы показали ошибочность и предвзятость многих зарубежных сибирских исследований. Никто не отрицает, что в годы советской власти были ошибочные решения в отношении размещения ряда производств в Сибири и на Дальнем Востоке и что содержание каждого «лишнего» человека на Севере стоит государству очень дорого, и это требует научно обоснованной и подкрепленной государственными ресурсами политики переселения избыточного населения с ряда северных и восточных территорий. Но это не может быть генеральной политикой государства на востоке страны, перенесенной кроме отдельных северных территорий на все ее остальные регионы. Сибирь крайне неоднородна, и нельзя делать относительно всей ее территории унифицированные выводы о невозможности нормальной жизнедеятельности, о крайне суровом климате и нецелесообразности развития перерабатывающих производств.

Поэтому, несмотря на все негативные явления, которые сопровождали развитие экономики Сибири и Дальнего Востока в прошлые годы и десятилетия, категорически нельзя согласиться с позицией, высказываемой рядом зарубежных аналитиков, что перемещение производства на восток было большой ошибкой советских (и нынешних российских) властей. Реально такая позиция «расчищает почву» для другой идеологии и конкретных действий: если россияне не способны эффективно распорядиться своим пространством, на это пространство политическими и экономическими средствами могут претендовать другие силы.

В чем следует согласиться с мнением зарубежных ученых и аналитиков? В их оценках и рекомендациях относительно

зультате программного подхода к развитию восточных регионов, трактуется как коррекция унаследованных искажений.

необходимости кардинального повышения эффективности производства в Сибири. Разорвать «сибирское ресурсное проклятье» можно лишь одним способом: на основе размещения в южных и срединных районах Сибири мощного комплекса производств по глубокой переработке добываемого здесь сырья и топлива. Только в этом случае уйдут на второй план вопросы пространственного перераспределения ренты, «государства-рантье», фрагментации экономического пространства России и т.д. Однако силы рыночного саморегулирования экономики не способны решить эту проблему. Здесь необходимо активное взаимодействие государства и бизнес-сообщества по реализации научно обоснованной стратегии долгосрочного развития Сибири и ее важнейших стратегических приоритетов и конкурентных преимуществ.

ГЛАВА 7

ОПЫТ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ И РАЗРАБОТКИ ПРОГРАММНЫХ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СИБИРИ

Введение

В России сложилась сильная школа научных исследований тенденций и перспектив развития экономики и социальной сферы Сибири, которые выполнялись на мировом уровне научных стандартов (оригинальные разработки теории территориально-производственных комплексов, методы и модели межрегиональных взаимодействий, комплексы отраслевых расчетов и прогнозов и др.). Эти разработки могли и должны были составлять основу стратегических документов развития данного макрорегиона и его территорий. Однако в советский период они не были востребованы в полной мере, так как существовавшие в это время экономический механизм и система принятия решений отторгали подобные новации. В условиях политического и экономического кризиса после распада СССР и в период становления Российской Федерации эти стратегические разработки также оказались никому не нужными: страна и ее регионы жили в условиях решения только критических сиюминутных задач. В то же время необходимый научный задел сибирских научных исследований поддерживался, развивался и был готов для использования при условии изменения экономической ситуации в стране и возникновения потребности в этих работах на федеральном и региональном уровнях власти.

Кроме чисто научных исследований тенденций и перспектив развития экономики Сибири, академическая наука принимала активное участие в разработке важных плановых и предплановых документов, в которых с разной степенью детальности (и успешности) прорабатывались сибирские проблемы: Комплексная программа научно-технического прогресса (КПНТП) СССР и КПНТП по Западно-Сибирскому и Восточно-Сибирскому экономическим районам в советский период; региональные разделы правительственных программ, Транспортная и Энергетическая стратегии России и другие документы в постсоветский период¹.

В целом подготовка стратегических документов развития отдельных отраслевых комплексов и сибирских регионов дала возможность использовать этот опыт, знания и конкретные результаты для разработки Стратегии социально-экономического развития Сибири. Этому предшествовал также неординарный опыт разработки Федеральной целевой программы «Сибирь», осуществленной во второй половине 1990-х годов.

7.1. Научная основа разработки проектов развития Сибири

«Сибирская тема» в регионалистике XX века

Сибирь как объект комплексных исследований уже с начала XX века привлекала внимание ученых, работающих в разных областях науки. Исследования А.Л. Чекановского, В.И. Вернадского, А.Е. Ферсмана и других позволили накопить бесценную информацию о природных ресурсах этой обширнейшей территории. Оригинальный взгляд на Сибирь с позиций федерализма, регионализма и выявления собственных региональных интересов был изложен в трудах видных деятелей сибирского областничества – С.С. Шашкова, Г.Н. Потанина, Н.М. Ядринцева². Тогда за-

¹ Более подробно об этих работах, в том числе выполненных с участием автора см. в монографии [Селиверстов, 2010(в)].

² Обзор истории и концепций сибирского областничества см. в работах: [Сесюнина, 1974; Шиловский, 1989; 2004(а,б)].

кладывался фундамент разработки комплексных планов и прогнозов развития Сибири, основанных на идее крупномасштабного использования ее сырьевой базы. Эти работы выполняли не только ученые-одиночки (экономисты, географы, геологи), но и научные коллективы, сконцентрированные в университетах и институтах Российской академии наук.

♦ Лидирующая роль здесь принадлежала Комиссии по изучению естественных производительных сил (КЕПС) при Российской академии наук, созданной в 1915 г. Эта Комиссия являлась инициатором, координатором и основным разработчиком документов, касающихся тенденций и возможных перспектив развития российских регионов, в частности Сибири. Принципиально важный результат работы КЕПС – организация комплексных экспедиций, в ходе которых накапливалась важная информация о развитии регионов России.

После Октябрьской революции комплексные исследования ресурсного и производственного потенциала Сибири были подчинены реализации стратегического направления «сдвига производительных сил страны на восток», принятого в программных документах ВКП(б)-КПСС и в первых пятилетних планах. От обоснованности и доказательности этих разработок зависело выделение государственных капиталовложений в те или иные сибирские проекты. Функцию генерального разработчика сибирской проблематики взял на себя созданный на базе КЕПСа Совет по изучению производительных сил (СОПС). Исследования А.Е. Ферсмана, В.М. Малышева, Г.М. Кржижановского, И.Г. Александрова, И.П. Бардина и других ученых позволили сформировать стройную систему представлений о ресурсных возможностях и перспективах экономического развития Сибири.

С созданием в 1957 г. Сибирского отделения АН СССР (позже – Сибирского отделения РАН) центр тяжести в исследованиях и разработке стратегических документов по развитию экономики Сибири переместился из Москвы в Новосибирск и в другие сибирские города.

Особо значительные методологические заделы в области исследования тенденций и перспектив развития экономики Сибири в Сибирском отделении АН СССР были накоплены в Институте экономики и организации промышленного производства, в Ин-

ституте геологии и геофизики, в Институте систем энергетики им. Л.А. Мелентьева. Эти работы были «ядром» Региональной научно-технической программы «Сибирь» (РНТП «Сибирь»), которая разрабатывалась с 1978 г. и главный замысел которой заключался в проведении комплексных исследований в основных отраслях науки в интересах развития производительных сил Сибири¹. В центре этих разработок были социально-экономические исследования тенденций и перспектив развития Сибири.

♦ Основным идеологом и руководителем этих разработок первоначально был директор Института экономики и организации промышленного производства СО АН СССР академик А.Г. Аганбегян. Позже эти разработки проводились под руководством академика А.Г. Гранберга, а с 1991 г. – под руководством нового директора института академика В.В. Кулешова.

Целенаправленные разработки института позволили сформировать устойчивое представление об эволюции научной мысли, отражающей различные аспекты жизнедеятельности территории, весьма неординарно осваивающейся, обладающей уникальными запасами разнообразных минерально-сырьевых ресурсов и характеризующейся экстремальными погодно-климатическими условиями². С сегодняшних позиций следует исключительно высоко оценить научные достижения ведущих ученых-регионалистов ИЭОПП старшего поколения – д.э.н. М.К. Бандмана, д.г.н. В.А. Кротова, д.э.н. Б.П. Орлова, д.э.н. В.Э. Попова, д.э.н. Р.И. Шнипера. Их знания и опыт изучения сибирских проблем заложили фундамент сибирской школы региональных исследований [Кулешов, Сергеева, 1997; Выдающийся вклад..., 2002].

¹ Эти исследования должны были найти отражение в конкретных разработках, технологиях, образцах оборудования, методиках, предназначенных для внедрения на территории региона и за его пределами.

² О системе научных исследований ИЭОПП СО РАН в области анализа и прогнозирования территориальных систем см.: Шеметов П.В. Экономические исследования в Сибири. – Новосибирск: Наука, Сиб. отд-ние, 1983; Селиверстов В.Е., Сергеева Л.А. Региональные исследования в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН (Новосибирская школа региональных исследований) 1990–1999 гг. // Проблемы федерализма, местного самоуправления и территориального развития в России. Научные исследования, прикладные проекты, библиография за 1990–1999 гг. – М.: УКСС, 2000.

Важное место в исследованиях института занимало изучение экономики Сибири как открытой системы, текущее состояние и перспективы которой необходимо рассматривать в органической увязке с экономикой всей страны. Научные основы этого подхода, базирующиеся на теории межрегиональных взаимодействий, разработал академик А.Г. Гранберг. Для детального анализа взаимосвязей между региональным хозяйством и народным хозяйством страны в институте была разработана оптимизационная межотраслевая межрайонная модель [Гранберг, 1973].

В начале 1980-х годов ИЭОПП СО АН СССР выполнял роль головного разработчика Комплексной программы научно-технического прогресса Западно-Сибирского и Восточно-Сибирского экономических районов на 1986–2005 гг. Особо следует отметить крупные разработки по перспективным стратегическим проектам народнохозяйственной значимости, реализуемым в Сибири, в обосновании и научном сопровождении которых ИЭОПП СО АН СССР сыграл ключевую роль.

Эти работы тщательно организовывались и управлялись, под них создавались специализированные научные советы и научные коллективы, система комплексных экспедиций¹. Ученые института внесли большой вклад в разработку программы освоения нефтегазовых ресурсов и социально-экономического развития территории Западно-Сибирского нефтегазового комплекса. Были проведены исследования и подготовлены предложения по другим сибирским программам (развития Ангаро-Енисейского региона, создания Канско-Ачинского угольного комплекса). Исключительно интересные результаты получались в ходе исследований и экспедиций по Северному морскому пути, что послужило началом работ по программе комплексного исследования Арктической зоны СССР.

¹ Так, в институте разрабатывалась программа хозяйственного освоения зоны Байкало-Амурской магистрали, и ИЭОПП был головным подразделением при Научном совете АН СССР по проблеме БАМ. Были осуществлены важные исследования с использованием сетевых моделей, подготовлен комплексный научный доклад, проведены три всесоюзные конференции [БАМ..., 1984(а,б)].

Важно, что во всех отмеченных разработках авторы не ограничивались только Сибирью. Эти исследования включали анализ, прогнозирование, моделирование территориальных аспектов развития всего Союза ССР, всей России. К оценке тенденций и перспектив Сибири подходили с учетом федеральных интересов и интересов других территорий страны (см.: [Оптимизационные межрегиональные межотраслевые модели..., 1989; Гранберг и др., 1991, 2007; Проект..., 2004; Методологические основы..., 2008]). Математический аппарат, система комплексных прогнозов – все это работает и сегодня. Автор был непосредственным исполнителем этих работ и накопил большой опыт проведения экономико-математических расчетов перспектив территориального развития страны и изучения роли Сибири в системе народного хозяйства.

Одно из последних доперестроечных крупных обобщений научных трудов коллектива института по сибирской проблематике – монография «Сибирь в едином народнохозяйственном комплексе» [Сибирь..., 1980]. В ней обосновывалась рациональная структура производства региона, приводились концептуальные положения развития производительных сил на востоке страны, рассматривались важнейшие отраслевые, межотраслевые и региональные проблемы Сибири (в частности – социальные).

Следует также сказать о роли *комплексных экспедиций*, которые проводились в прошлом веке. Россия, и особенно Сибирь, имеет давние традиции работы подобных институтов проработки комплексных региональных социально-экономических проблем. Институт «комплексной экспедиции» в наибольшей степени отвечал характеру и особенностям развития сибирских территорий, когда в полевых условиях требовалось привлечение специалистов различного профиля и различных ведомств, чтобы на месте получить представление о направлениях комплексного, а не одностороннего развития восточных регионов.

♦ Следует вспомнить, например, Ангарскую экспедицию, заложившую основы подхода к реализации программы экономического развития Верхнего Приангарья. ИЭОПП СО АН СССР был инициатором и основным организатором нескольких комплексных экспедиций по Северному

морскому пути, проведенных в 1980-х годах, что дало возможность по-новому оценить роль этой транспортной артерии для развития производительных сил северных территорий страны.

К сожалению, с началом экономических и политических реформ в СССР практика организации комплексных экспедиций прекратилась. Мы считаем, что в современных условиях они должны быть возобновлены, но подход к их организации и работе должен учитывать изменившиеся экономические условия и принимать во внимание роль и заинтересованность бизнес-сообщества в участии и последующей реализации проектов межрегионального и междисциплинарного характера¹.

Если оценивать с сегодняшних позиций систему научных исследований тенденций и перспектив развития Сибири, выполненных в советский период, то наряду с ее безусловными достижениями следует отметить ряд дефектов и пробелов.

Во-первых, механизмам реализации (в том числе управления и контроля) стратегических направлений развития сибирских регионов уделялось недостаточное внимание. Считалось, что это прерогатива высших органов партийной и государственной власти.

Во-вторых, в этих разработках отчетливо доминировал примат народнохозяйственных интересов. Социальные, экологические проблемы регионов, вопросы поддержки коренных народов Сибири не были в числе приоритетных.

В-третьих, сильная сторона стратегических разработок, связанная с изучением, моделированием и прогнозированием материально-вещественных аспектов развития Сибири, не подкреплялась изучением финансовых аспектов долгосрочного развития, межбюджетных отношений, механизмов мобилизации финансовых ресурсов региональной политики.

После распада СССР исследования тенденций и перспектив развития Сибири в ИЭОПП продолжались с учетом новых

¹ Один из возможных вариантов организации деятельности подобных экспедиций может заключаться в создании некоммерческих структур для координации деятельности в рамках той или иной экспедиции (с привлечением к текущей работе представителей бизнеса, органов государственного управления и науки). Другой не менее важный компонент – территориальная привязка деятельности экспедиций. Тем самым будет обеспечено также и участие местных специалистов, для многих из которых участие в работе подобных структур может стать хорошей школой.

реалий и переосмысления ряда положений экономической науки. Уже в начале 1990-х годов стало очевидно, что необходима разработка новой конструктивной концепции и стратегии поступательного развития сибирского макрорегиона, рассчитанной на длительную перспективу, с учетом баланса федеральных и региональных интересов, обеспеченной надежным механизмом реализации и опирающейся на новые условия хозяйствования. В нашей монографии [Селиверстов, 2010(в)] приведен анализ наиболее крупных разработок по проблемам развития Сибири, выполненных в последние два десятилетия в ИЭОПП СО РАН, а также показана значимость крупных конференций по развитию производительных сил Сибири.

**Пример научной разработки:
экспертиза проекта переброски части стока сибирских рек
в Казахстан и Среднюю Азию**

Многие научные разработки имели не только академический интерес, но и важные экономические (и политические) последствия. Приведем пример такой разработки.

В 1980-х годах на самом высоком уровне партийной власти был озвучен крупномасштабный проект переброски части стока сибирских рек в Казахстан и Среднюю Азию. Безусловно, что существовала (и даже усугубляется поныне) проблема вододефицита в среднеазиатских республиках и на юге Казахстана, и это вызывало серьезнейшие социальные и экологические последствия, ставило под угрозу стратегическую задачу развития хлопковой промышленности (известно, что хлопок используется при производстве боеприпасов). Был создан Совет при АН СССР по данной проблеме, к обоснованию проекта переброски стока сибирских рек были подключены крупные московские институты.

Сибирское отделение АН СССР заняло принципиальную научную позицию по отношению к обоснованию эффективности и целесообразности данного проекта. В ИЭОПП СО АН СССР под руководством д.э.н. Р.И. Шнипера было проведено крупное исследование (в том числе – на основе специальных экспедиционных поездок в среднеазиатские регионы) по ана-

лизу последствий для страны и Сибири реализации проекта переброски части стока сибирских рек.

На основе расчетов по оптимизационной межрегиональной межотраслевой модели страны – ОМММ, в которую специально «встраивались» различные варианты «переброски» (автор был руководителем и исполнителем этих работ), было доказано, что реализация данного проекта будет иметь серьезные негативные последствия для экономики страны и, особенно, сибирских регионов. Что характерно – и среднеазиатские территории, и Казахская ССР в расчетной перспективе также не получали особые экономические выгоды, наоборот, их инвестиционный комплекс не выдерживал нагрузки, связанной со строительством канала, и это по цепочке негативно влияло на развитие других отраслей¹.

В ИЭОПП в сотрудничестве с другими институтами был подготовлен научный доклад по перспективам развития «Срединного региона» (меридиональный макрорегион, включающий районы Сибири, Казахстана и Средней Азии) с акцентом на последствия реализации проекта переброски части стока сибирских рек. Было доказано, что реализация данного проекта в существовавших в то время условиях окажет серьезное негативное воздействие на экономику ряда районов СССР (в первую очередь – Сибири), что существуют альтернативные сценарии решения проблемы водобеспечения среднеазиатских республик и Казахстана, показаны конкретные способы и направления таких работ.

Этот доклад и его резюме были направлены руководству ЦК КПСС, АН СССР, в союзные министерства. В результате работы по реализации проекта были приостановлены, и начатое строительство прекращено. Безусловно, что это было связано не только с активной научной позицией и исследованиями ИЭОПП. Но именно научные разработки Института экономики СО АН расставили все на свои места.

¹ В этих расчетах мы не сумели оценить экологические последствия переброски части стока сибирских рек. Очевидно, что для Средней Азии и Казахстана они были, безусловно, позитивными. Но для южных регионов Сибири это вызывало негативные экологические последствия, на что указывал опыт эксплуатации канала «Иртыш – Караганда».

7.2. Федеральная целевая программа «Сибирь» – первый опыт разработки стратегических документов развития Сибири на постсоветском пространстве

ФЦП «Сибирь»:

поддержка стратегически важного региона страны

В середине 1990-х годов стало очевидно, что экономика и социальная сфера Сибири как макрорегиона, имеющего стратегическое значение для всей страны, нуждается в серьезной государственной поддержке. 19 мая 1996 г. был издан Указ Президента Российской Федерации № 737 «О дополнительных мерах государственной поддержки экономического и социального развития Сибири». Во исполнение основных положений этого Указа была осуществлена разработка Концепции и проекта Федеральной целевой программы экономического и социального развития Сибири на 1997–2005 гг. (ФЦП «Сибирь»).

За разработку подобного рода программ традиционно отвечал Совет по изучению производительных сил¹. В число основных разработчиков ФЦП «Сибирь» были также включены Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН и Исполнительная дирекция Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» (МАСС). Эти организации проделали большую работу по формированию основных блоков и разделов данной Программы, в которых были учтены современная экономическая ситуация в стране, особое экономическое и геополитическое положение Сибири, целесообразность поиска нетрадиционных путей выхода ее регионов из кризиса, необходимость усиления их интеграционных процессов. В основу регионального раздела Программы были положены предложения республик, краев, областей и автономных округов сибирского макрорегиона. В итоге был сформирован достаточно целостный документ, который мог рассматриваться в качестве научно-методической основы при реализации системы мероприятий ФЦП «Сибирь».

¹ В то время данная организация имела официальное название «Совет по изучению производительных сил и экономическому сотрудничеству» (СОПСиЭС). Далее в тексте везде будем упоминать ее традиционное название, используемое и в настоящее время, – Совет по изучению производительных сил (СОПС).

Председателем СОПСа академиком А.Г. Гранбергом и автором книги были подготовлены Концептуальные положения разработки Федеральной целевой программы «Сибирь» (см.: [Селиверстов, 1996]). В них указывалось, что по своему замыслу ФЦП «Сибирь» должна быть направлена, во-первых, на решение крупных геостратегических, политических, экономических, социальных, экологических, научно-технических проблем федерального уровня; во-вторых, на всестороннюю интеграцию республик, краев, областей, автономных округов Сибири и активизацию взаимодействия с другими регионами России, экономического сотрудничества с зарубежными странами, прежде всего СНГ и АТР; в-третьих, на создание более эффективного механизма экономического саморазвития макрорегиона с учетом его особенностей.

Принимая во внимание, что на территории Сибири в то время осуществлялась реализация многих федеральных целевых программ (см. [Селиверстов, 1999]) и множества специальных постановлений Правительства РФ, предполагалось, что ФЦП «Сибирь» должна выполнять *функции координирующей программы*. Нами было предложено также, что помимо финансирования Программы из федерального бюджета по традиционным каналам основная часть необходимых финансовых ресурсов должна *создаваться в рамках самой Программы*. То есть Программа должна стать не столько формой целевого распределения финансовых средств, сколько инструментом их зарабатывания и капитализации.

Главная функция ФЦП «Сибирь», как декларировалось в программе – это взаимоусиливающее сочетание системы государственного протекционизма в отношении крупной территории России и процесса активизации потенциала ее саморазвития. Поскольку Сибирь крайне неоднородна с точки зрения условий и результатов функционирования ее регионов, среди которых явно выделились «лидеры» и «аутсайдеры», то реализация ФЦП «Сибирь» должна соответствовать двум главным направлениям государственной региональной политики – содействию развития наиболее эффективных «точек роста» («регионов-лидеров», «регионов-локомотивов») и селективной поддержке депрессивных и отсталых регионов.

Механизмы и институциональные условия осуществления Программы

Ожидалось, что в рамках Программы должно быть обеспечено решение таких задач, как:

- усиление экономической интеграции регионов на территории Сибири и совершенствование механизма взаимодействия членов МАСС;
- совершенствование механизма аккумулирования и использования средств для реализации Программы, с учетом интересов ее участников;
- ликвидация чрезмерных различий внутри Сибири по уровням экономического развития и качеству жизни населения;
- осуществление проектов и мероприятий, направленных на повышение эффективности функционирования хозяйственных комплексов отдельных субъектов Федерации путем усиления межотраслевых межрегиональных производственных связей в пределах Сибири;
- разработка проектов формирования нового пояса экономического развития Сибири в пределах Ближнего Севера в целях обеспечения рационального использования ресурсов, решения экологических и других задач стратегического значения;
- консолидация усилий членов МАСС в процессе формирования транспортной и телекоммуникационной систем Сибири, создание новых транспортных выходов на мировой рынок;
- формирование согласованной политики сибирских субъектов Российской Федерации по привлечению иностранных инвестиций и по активизации внешней торговли, особенно со странами Азиатско-Тихоокеанского региона.

Ожидалось, что Программа будет осуществляться в рамках общероссийского правового пространства и с учетом федеральной социально-экономической политики. Вместе с тем предполагалось, что для реализации Программы потребуются опережающая разработка или регионализация нормативно-правовой базы, форм и методов экономического регулирования, институциональ-

ных изменений. Благодаря этому реализация ФЦП «Сибирь» (наряду с ФЦП «Дальний Восток и Забайкалье» и другими крупными региональными программами) должна была активно воздействовать на эволюцию общероссийской социально-экономической политики.

Важнейшим вопросом, который специально отрабатывался при подготовке ФЦП «Сибирь», являлся механизм реализации Программы. В целях повышения инвестиционной привлекательности регионов Сибири автором было предложено создать такие общесибирские структуры [Seliverstov, 1999]:

- межрегиональный фонд страхования частных инвестиций от некоммерческих рисков;
- инвестиционные компании, ориентированные на специализированные сегменты сибирских рынков и на крупнейшие проекты ФЦП «Сибирь»;
- фонд социально-экономического развития Сибири;
- залогово-страховой фонд поддержки ФЦП «Сибирь» и т.д.

В ходе подготовки регионального тома Федеральной целевой программы «Сибирь» были обобщены предложения субъектов Федерации, расположенных на территории макрорегиона, по реализации различного рода инвестиционных проектов. Всего для рассмотрения от субъектов Федерации поступило 1014 проектов (табл. 7.1).

Таким образом, в целом была выполнена важная проектная разработка по перспективному развитию сибирского региона, представленная в виде сводного и регионального томов с многочисленными предложениями и обоснованиями. Предполагалось, что на этой основе при наличии хотя бы минимального финансирования могут быть развернуты работы по конкретным проектам и программам ФЦП «Сибирь» в виде бизнес-планов, ТЭО, организации конкурсов и тендеров на инвестиционные проекты и т.д.

Более подробно основные результаты второго («регионального») тома ФЦП «Сибирь», подготовкой которых руководил автор, отражены в книге «Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы» [Селиверстов, 2010(в)]. В частности, в ходе этих работ по специальной методике была проведена селекция инвестиционных проектов, поступивших от субъектов Федерации. Обобщение региональных предложений показало,

что при условии их реализации регионы Сибири в основном сохранили бы свою общероссийскую специализацию и ликвидировали бы полностью или частично самые слабые звенья своих экономик.

Таблица 7.1

Территориальное распределение числа проектов в ФЦП «Сибирь» и требуемых для их реализации ресурсов

Регион	Число проектов*		Объем капитальных вложений**	
	всего	% к общему числу	всего, трлн руб.	% к общему объему
Тюменская обл. (юг)	53	5,23	55,49	9,72
Ямало-Ненецкий АО	29	2,86	30,01	5,26
Ханты-Мансийский АО	30	2,96	15,99	2,80
Томская обл.	46	4,54	43,88	7,68
Омская обл.	70	6,90	26,09	4,57
Новосибирская обл.	107	10,55	26,26	4,60
Кемеровская обл.	48	4,73	61,62	10,79
Алтайский край	74	7,30	25,45	4,46
Республика Алтай	38	3,75	12,45	2,18
Красноярский край	213	21,01	122,24	21,41
Эвенкийский АО	13	1,28	18,38	3,22
Республика Хакасия	46	4,54	11,53	2,02
Республика Тыва	22	2,17	2,99	0,52
Иркутская обл.	123	12,13	66,90	11,72
Усть-Ордынский Бурятский АО	15	1,48	0,38	0,07
Республика Бурятия	55	5,42	20,21	3,54
Читинская обл.	29	2,86	30,90	5,41
Агинский Бурятский АО	3	0,30	0,44	0,08
Сибирь всего	1014	100	571	100

* В таблице дана информация лишь о «заявках», поступивших (подтвержденных) от региональных администраций по состоянию на конец 1997 г.

** Информация о капитальных вложениях дана в трлн (неденоминированных) руб.

Судьба ФЦП «Сибирь» оказалась печальной.

Вначале, мотивируя недостатком бюджетных ресурсов, в постановлении Правительства РФ, которым была одобрена данная Программа, ей был придан неопределенный статус «Основных направлений экономического и социального развития Сибири». Поскольку эта Программа была сформирована как координирующая по отношению к другим ФЦП, реализуемым на территории сибирского региона, в рекомендациях Министерства экономики РФ было предложено включить в Программу «Сибирь» в качестве подпрограмм действующие и разрабатываемые федеральные целевые программы социально-экономического развития и охраны окружающей среды регионов, находящихся на территории Сибири. Весьма скудное финансирование ФЦП «Сибирь» осуществлялось именно через эти уже существующие программы.

Таким образом, новые частные целевые программы и сама Программа «Сибирь» попали в «заколдованный круг»: на ФЦП «Сибирь» финансовых ресурсов практически не выделялось, а требования сибирских регионов о финансировании новых частных федеральных целевых программ (или конкретных проектов) отсылались к Программе «Сибирь» как к координирующей. В итоге финансирование ФЦП «Сибирь» осуществлялось лишь в первые годы и в мизерном количестве¹.

В целом разработка проекта ФЦП «Сибирь» показала особую сложность данной Программы, которая не укладывалась в традиционные представления о действовавших в то время целевых комплексных программах. На этом этапе достаточно отчетливо проявились несовпадения интересов федерального центра в лице некоторых его министерств и ведомств и интересов сибирских территорий. Несмотря на многочисленные обращения разработчиков Программы к администрациям сибирских субъектов Федерации с просьбой представлять в ФЦП «Сибирь» только важнейшие проекты и программы федеральной и межрегиональной значимости, выдвинутые ими предложения были перегружены объектами локального значения с завышенными финансовыми

¹ В этом ФЦП «Сибирь» была «не одинока». Аналогичная ситуация многие годы наблюдалась и по ФЦП по Дальнему Востоку и Забайкалью, которая начала разрабатываться значительно раньше [Региональный программный мониторинг..., 2004].

запросами. Оказалось недостаточно предложений по интеграционным проектам, объединяющим несколько регионов¹.

Отмеченные сложности, выявившиеся при разработке ФЦП «Сибирь», являлись следствием объективной ситуации в Российской Федерации в конце прошлого столетия, которая состояла в том, что *интеграционные процессы не могли адекватно развиваться в условиях экономического кризиса*. Интеграция требует серьезного перераспределения ресурсов и их объединения, но в то время, во-первых, в федеральном бюджете отсутствовали средства для поддержки крупных межрегиональных интеграционных проектов, и, во-вторых, сибирские регионы сами не были готовы к тому, чтобы выделять часть своего бюджета на решение межрегиональных проблем, на реализацию интеграционных мероприятий, на помощь слабым соседним территориям и т.д.

Конечно, не последнюю роль сыграл и субъективный фактор: слабая заинтересованность руководства субъектов Федерации в единой сибирской программе и недостаточный «политический вес» Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение», которая занималась ее лоббированием. Решающую роль сыграла неспособность государства осуществлять в те годы осознанную политику по поддержке приоритетных регионов (как вследствие дефицита необходимых ресурсов, так и из-за фактического отсутствия реальной региональной политики и соответствующих институциональных структур).

Справедливости ради, следует сказать о «родовых» дефектах самой ФЦП «Сибирь». Несмотря на попытки использования новаторских подходов к оценке роли и значимости Сибири в общероссийской экономике, выявления новых региональных очагов роста, направлений развития и т.д., эта ФЦП в значительной мере строилась по шаблону разработки уже устаревших схем развития и размещения производительных сил, в которых доминировал отраслевой подход. В современных условиях этот подход оказался практически недееспособным: в качестве заказчиков по направлениям

¹ Региональный том ФЦП «Сибирь», в котором были сведены предложения всех сибирских субъектов Федерации, был обесценен тем, что республики, края, области, автономные округа Сибири рассматривали эту общесибирскую программу лишь как попытку получить дополнительное финансирование из федерального бюджета с целью решения текущих проблем. В результате программа «разбухла» до более тысячи слабо проработанных и малозначимых проектов. При этом запрашиваемая доля федеральных бюджетных средств достигала 95%, в то время как в мировой практике эта доля не превышает 50%.

привлекались важнейшие отраслевые министерства. Но им эта программа была абсолютно не нужна, да и сами министерства потеряли былую роль распорядителей крупных народнохозяйственных ресурсов. В Программе отсутствовали механизмы согласования интересов центра и регионов; бизнеса, территорий и населения. Предложенные в ФЦП механизмы ее реализации оказались не востребованными на региональном уровне. К разработке и обсуждению ФЦП «Сибирь» не была привлечена ни одна крупная частная компания, хотя именно эти топливные, металлургические и лесные компании, по сути, определяли в этот период генеральные направления развития сибирской индустрии.

Однако в целом разработки по ФЦП «Сибирь» сыграли важную роль. Во-первых, они показали, что значимость межрегиональных интеграционных процессов может существенно возрасти в условиях выхода страны из кризиса и при переходе на траекторию стабильного развития и что к этому нужно заранее готовиться и заранее отрабатывать различные подходы. Во-вторых, они дали возможность накопить новые методические подходы к реализации стратегических направлений развития Сибири и сформировать необходимую информационную базу.

7.3. Концептуальные подходы к разработке Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года

Первые версии Стратегии-2020 (2002 г. и 2005 г.)

Сибирский федеральный округ явился «пионером» в разработке стратегий социально-экономического развития российских макрорегионов на постсоветском пространстве. В прошедшие десять лет было разработано несколько версий Стратегии социально-экономического развития Сибири¹ (2002 г., 2005 г., 2010 г.), и две из них получили статус официально утвержденных Правительством РФ программных документов (2002 г. и 2010 г.).

¹ В тексте раздела (в случаях, когда это не будет специально оговорено) будут использоваться следующие равнозначные варианты названия данного документа «Стратегия социально-экономического развития Сибири», «Стратегия развития Сибири», «Стратегия», «Стратегия Сибири-2020» и «СЭРС».

♦ «Историография» разработки различных версий Стратегии социально-экономического развития Сибири подробно рассмотрена нами в монографии «Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы». Исследование генезиса разработки различных версий Стратегии развития Сибири представляло интерес с точки зрения анализа участия, взаимодействия и противоречий различных «игроков» на поле регионального стратегирования: федеральных и отраслевых министерств и ведомств, аппарата Полномочного представителя Президента РФ в Сибирском федеральном округе, региональных органов власти, экспертного сообщества, бизнес-структур.

♦ Силами институтов СО РАН на высоком уровне были подготовлены научные основы первой версии Стратегии Сибири, и эту работу высоко оценило экспертное сообщество. Так, за разработку научных основ Стратегии социально-экономического развития Сибири группа ученых СО РАН (академик Н.Л. Добрецов, академик А.Э. Конторович, академик В.В. Кулешов, к.э.н. А.Г. Коржубаев, к.э.н. В.Е. Селиверстов) была удостоена престижной премии им. А.Н. Косыгина (премия Российского Союза товаропроизводителей «За большие достижения в решении проблем развития экономики России»). Основные положения научных основ Стратегии Сибири отражены в кн. (гл. 7): [Стратегия..., 2004].

Первая версия Стратегии экономического развития Сибири до 2020 года (2002 г.) в результате межведомственных согласований и коррекции в МЭРТ РФ слабо отражала институциональные условия и механизмы реализации и превратилась в банальный документ, построенный по госплановскому шаблону.

Вторая версия («Стратегия Сибири: партнерство власти и бизнеса во имя социальной стабильности и устойчивого роста», 2005 г.) в качестве сквозного структурообразующего элемента включала крупные инвестиционные проекты; однако она не получила официального признания на федеральном уровне.

В июле 2010 г. Правительством РФ была утверждена новая версия Стратегии социально-экономического развития Сибири на период до 2020 г., в которой в целом удалось учесть интересы федерального центра, сибирских регионов, населения и бизнес-сообщества. Рассмотрим основные принципы и блоки проблем, отраженные в данной версии СЭРС¹.

¹ Анализ подходов к разработке стратегии Сибири посвящены также работы В.И. Суслова [Суслов, 2009(а, б); Суслов, Суспицын, 2005].

Цели, задачи и основные блоки Стратегии Сибири-2020

Работа над последней версией Стратегии социально-экономического развития Сибири осуществлялась под общим руководством полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе А.В. Квашнина и председателя СО РАН академика Н.Л. Добрецова (с 2008 г. – председателя СО РАН академика А.Л. Асеева). Разработка основных блоков Стратегии проводилась в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН под руководством академика В.В. Кулешова и в Институте нефтегазовой геологии и геохимии СО РАН под руководством академика А.Э. Конторовича.

При обосновании сценария и прогнозных индикаторов социально-экономического развития Сибири на долгосрочную перспективу были приняты прогнозы Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (проводились под руководством член-корр. РАН В.И. Суслова и д.э.н. С.А. Суспицына).

Ареал Стратегии экономического развития Сибири в основном распространялся на территорию Сибирского федерального округа (рис. 7.1). Однако цели, задачи и основные стратегические проекты отраслевых комплексов (особенно топливно-энергетические и транспортно-инфраструктурные) рассматривались также в разрезе Сибири в ее историко-географическом понимании (т.е. территория Западной и Восточной Сибири, включая Тюменскую область с автономными округами). При рассмотрении ряда интеграционных проектов ареал Стратегии включал также западные территории Республики Саха (Якутия).

В последних версиях Стратегии стратегическая цель и приоритеты социально-экономического развития Сибири были определены следующим образом: «Стратегической целью Сибири является обеспечение устойчивого повышения уровня и качества жизни населения Сибири на основе сбалансированной социально-экономической системы инновационного типа, гарантирующей национальную безопасность, динамичное разви-

тие экономики и реализацию национальных стратегических интересов России в мировом сообществе»¹.

В качестве стартового года долгосрочного прогноза в расчетах использовался 2010 г., в котором в соответствии с умеренно-оптимистичным (по терминологии Минэкономразвития России) сценарием среднесрочного прогноза показатели производства в целом по России вернутся на уровень 2007 г., а к 2012 г. – на уровень докризисного 2008 г. Было также принято, что пространственная структура экономики России и регионов Сибири в 2010 г. не будет заметно отличаться от докризисной и может быть принята за базу прогнозирования трансформации экономически активного пространства Сибири до 2020 г. и далее.

Было показано, что начальный период восстановления экономики, в силу значительной сырьевой составляющей, будет отличаться пониженными темпами. Это связано с тем, что основная специфика проявления экономического кризиса в сибирских регионах заключается в том, что при более низких, по сравнению с Россией в целом, темпах сокращения объемов промышленного производства здесь имеют место опережающие темпы сокращения показателей потребления (реальных доходов, розничного товарооборота). Расчеты по межрегиональной модели показывали, что на динамику макроэкономических показателей Сибири в долгосрочной перспективе некоторое «понижающее воздействие» будет оказывать Тюменская область, развитие экономики которой будет продолжать оставаться в сильной зависимости от объемов добычи нефти и газа. ВРП Сибирского федерального округа будет расти более высокими темпами – в целом за десятилетний период более 5% в год.

К концу прогнозного периода доля инвестиций в ВРП Сибири должна составить не менее 30%. Другим важнейшим фактором успешного развития региона будет решение проблемы ограниченности трудовых ресурсов – за пределами 2015 г. необходимо будет не просто увеличение численности занятых за счет снижения уровня безработицы, но и увеличение численности экономически активного населения не менее чем на 1% ежегодно.

¹ Цитируется по тексту Стратегии, который размещен на сайте полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе <http://www.sibfo.ru/strategia/strdoc.php> (включая приложения).

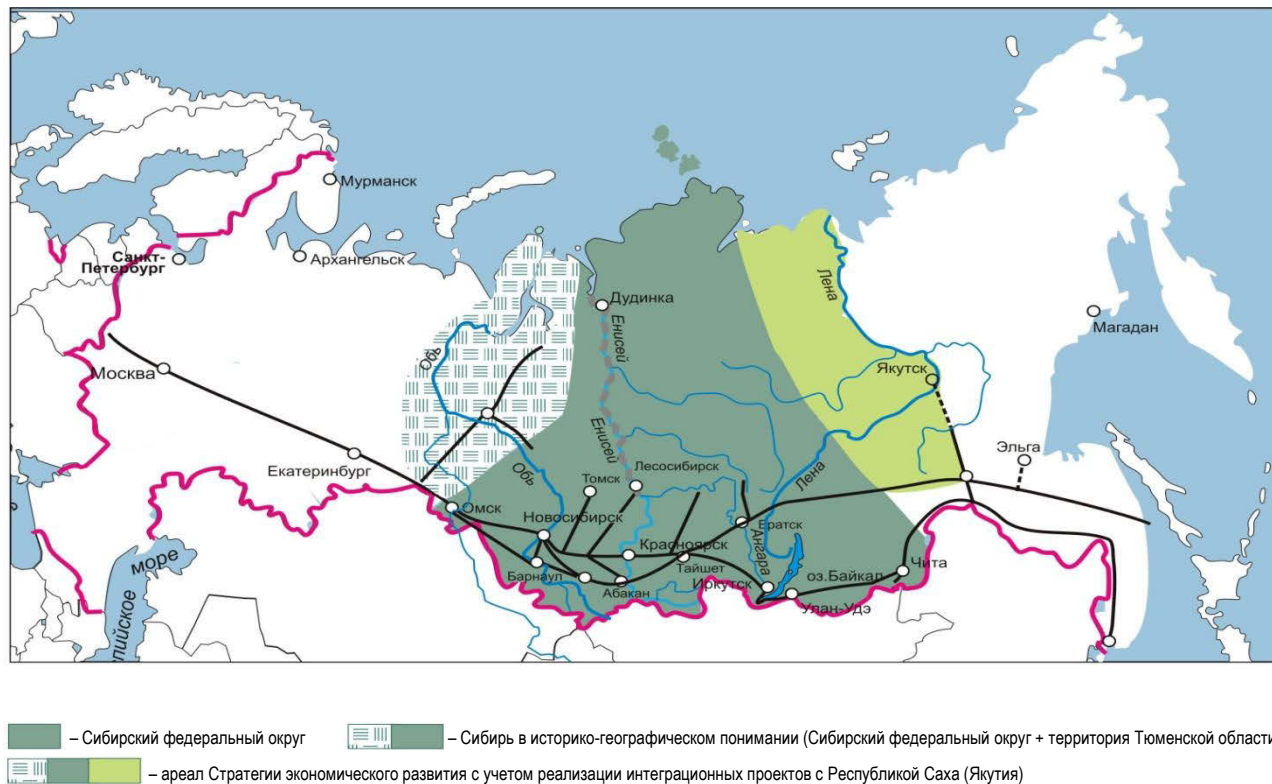


Рис. 7.1. Ареал Стратегии социально-экономического развития Сибири

Делался вывод, что, несмотря на безусловный приоритет инновационной направленности долгосрочного развития экономики, в период до 2020 г. по-прежнему значительную роль будут играть традиционные отрасли специализации и масштабы вовлечения в хозяйственный оборот природных ресурсов Сибири. Это определяется необходимостью формирования надежных источников финансирования процессов модернизации экономики и перехода хозяйствующих субъектов Российской Федерации на инновационный путь развития. Специально акцентировалось, что главное необходимое условие обеспечения устойчивого развития Сибири в рамках прогнозных показателей – масштабные инвестиции в основной капитал.

Отметим отличительные особенности последней версии «Стратегии Сибири–2020»:

■ Авторскому коллективу удалось избежать следующих типовых ошибок и просчетов, которые часто сопровождают разработчиков межрегиональных и региональных стратегий: описательности и излишнего акцента на анализе современного состояния и имеющихся проблем; «лозунгового» характера изложения без подкрепления практическими предложениями по конкретным направлениям реализации конкурентных преимуществ и основных приоритетов тех или иных регионов; чисто «отраслевого» подхода при обосновании проблем и перспектив развития.

◆ Для этого, в частности, использовался интересный формат подачи материала, например, в основном разделе «Приоритетные межотраслевые направления развития Сибири» его подразделы строились по следующей схеме: образ будущего (т.е. описание «идеального состояния», к которому должен стремиться тот или иной сегмент экономики, экологии или территориальный ареал); текущее состояние и стартовые условия; этапы и инструменты реализации.

■ В Стратегии поставлен вопрос о недопустимости повторения прошлого пути развития Сибири, основанного лишь на добыче и транспортировке в европейскую часть страны и на экспорт необработанного сырья и топлива. Идея о формировании на территории макрорегиона нового мощного сегмента экономики, основанного на глубокой переработке сырья и топлива и произ-

водства на этой основе продукции с высокой добавленной стоимостью не нова, но в «Стратегии Сибири–2020» она нашла воплощение в конкретных инвестиционных проектах и программах развития.

■ Особое внимание уделялось *реализации инновационного пути развития* как при обосновании перспектив развития традиционных сегментов сибирской экономики, так и экономики нового технологического уклада. Это – один из наиболее сильных разделов Стратегии¹. С использованием конкретных разработок Сибирского отделения РАН и сибирских отделений РАМН и РАСХН обоснованы следующие приоритетные направления внедрения инновационных технологий на территории Сибири:

- изучение и развитие минерально-сырьевой базы;
- технологии добычи и комплексной переработки минерально-сырьевых ресурсов;
- комплексное использование леса и лесохимия;
- энергосберегающие технологии и возобновляемые источники энергии;
- высокоэффективные методы ведения сельского хозяйства;
- новые технологии в здравоохранении и т.д.

Кроме того, направления формирования новой инновационной инфраструктуры в регионах Сибири, основой которой будет сеть технопарков в крупных городах (Новосибирск, Красноярск, Кемерово, Томск и т.д.) с особой специализацией, «привязанной» к наиболее успешным научным и прикладным разработкам в этих регионах.

■ При рассмотрении территориального каркаса будущего развития Сибири, пожалуй, впервые с особой остротой поднят *вопрос освоения ресурсов и самой территории сибирской части Арктики Российской Федерации*. Очевидна связь такой постановки вопроса с особой ролью Арктики в резко усилившейся в последние годы межстрановой конкуренции за право эксплуатации ее уникальных природных ресурсов и защиты российских интересов в этой сфере.

¹ Работы выполнялись под руководством член-корр. РАН В.И. Суслова (см. [Суслов, 2010]); особо следует отметить вклад в эти разработки д.э.н. Г.А. Унтуры.

♦ «Образ будущего» этой самой северной широтной зоны Сибири определен следующим образом «...это индустриальные комплексы нового поколения: металлургический и нефтегазовый с освоением нефтегазовых шельфов Российской Арктики, сохраненный природно-экономический потенциал традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, модернизированная энергетика и транспортно-коммуникационные системы, адекватные требованиям постиндустриального общества. Развитая транспортная инфраструктура на новом технологическом базисе, арктическая авиация, система поселений с высоким качеством и надежностью систем жизнеобеспечения, сочетающая базовые города и мобильные вахтовые поселки, укрупненные постоянно проживающими в южных регионах Сибири специализациями».

■ Серьезное и принципиальное изменение по сравнению с прошлыми версиями Стратегии произошло при формулировке и обосновании *перспективной социальной политики в Сибири*¹. Эта важнейшая, основополагающая проблематика в официально принятой «правительственной» версии Стратегии 2002 г. была практически полностью выхолощена и низведена лишь до одной страницы безликого текста по миграционной политике. Суть нынешних изменений заключалась в том, что приоритетным направлением региональной социальной политики в Сибири было избрано *развитие человеческого потенциала*. И это была не просто смена дефиниций. В настоящее время именно человеческий потенциал признается главной составляющей национального богатства и основной движущей силой экономического роста. Механизмы и инструменты преодоления социальных проблем и ускоренного социального развития Сибири рассмотрены в контексте решения задач по интенсивному развитию инновационного сектора экономики «несырьевых» регионов Сибири, формированию новой жилищной модели и реализации новых подходов к развитию социальной инфраструктуры, оптимизации опорной системы расселения, формировании демографической, миграционной и молодежной политики.

¹ Материалы для раздела «Основные направления развития системы расселения и формирования комфортной среды обитания человека» готовились в отделе социальных проблем ИЭОП СО РАН под руководством д.с.н. З.И. Калугиной и к.с.н. Т.Ю. Богомоловой.

■ В проекте Стратегии, вынесенной на обсуждение в федеральные министерства и ведомства, в ряде разделов четко указано на необходимость совершенствования *федерального законодательства* (корректировка существующих законов или принятие новых) в целях реализации тех или иных приоритетов или целей развития Стратегии Сибири. Эти предложения, безусловно, не имели целью предоставление регионам Сибири особого правового статуса или получения дополнительных преференций. Они «работали» на модернизацию «правового поля» всех субъектов Российской Федерации и имели бы позитивные последствия для всех регионов, но, с учетом особой специфики сибирских территорий, именно в них могли проявиться наиболее благоприятные последствия.

■ Как нам представляется, важным позитивным моментом последних версий Стратегии социально-экономического развития Сибири явилось *включение в нее раздела по региональной проекции ее реализации*¹. Как отмечалось ранее, помимо рассмотрения широтных зон экономического освоения Сибири, зон опережающего экономического роста, мы предлагали именно такую схему представления интересов сибирских территорий в Стратегии. Это дало бы возможность реализовать двуединый принцип формирования Стратегии: «сверху» (т.е. с учетом видения перспектив развития макрорегиона со стороны федерального центра, межрегиональных органов, экспертного сообщества и бизнес-структур) и «снизу» (т.е. на основе предложений самих сибирских регионов). В определенном смысле качественно менялся бы сам ее характер: формирование стратегии Сибири основывалось бы и на синтезе в нее основных положений региональных стратегий. В таком случае сами регионы были бы включены в процесс формирования данного документа стратегического планирования Сибирского федерального округа, и их

¹ В этом разделе вначале рассмотрены тенденции перспективного развития в разрезе крупных экономических зон Сибирского федерального округа («Юг Западной Сибири», «Ангара-Енисейский регион», «Байкальский регион») и на основе расчетов по экономико-математическим моделям представлены основные индикаторы их развития до 2020 г. Дальнейшее изложение раздела основывалось на представлении стратегических целей, формулировке приоритетных задач и главных целевых индикаторов по каждому субъекту Федерации, расположенному на территории Сибирского федерального округа.

роль не ограничивалась бы лишь представлением заключений и предложений по уже разработанному без их участия документу.

В то же время хотя в этом документе содержатся предложения по совершенствованию межрегиональных взаимодействий и сотрудничества территорий как внутри Сибирского федерального округа, так и с субъектами Федерации других макрорегионов России (особенно в вопросах обеспечения энергетической безопасности России), тем не менее, мы полагаем, что процессы межрегиональной интеграции на экономическом пространстве Сибири могли быть проработаны более детально.

■ По сравнению с прошлыми версиями Стратегии (2002 г. и 2005 г.), произошли изменения в принципах формировании перечня инвестиционных проектов. Напомним, что в первой «правительственной» версии Стратегии 2002 г. он практически отсутствовал. Во второй версии Стратегии 2005 г. именно инвестиционные проекты составляли ее «экономическое ядро» (всего было рассмотрено более 30 крупных инвестиционных проектов) и покрывали всю территорию Сибири (рис. 7.2 и 7.3). В этой версии важнейшее место занимал раздел *«Стратегические проекты развития важнейших хозяйственных комплексов»*. Крупные инвестиционные проекты, а не безликие отрасли составили основу этой Стратегии и ее отраслевых комплексов.

В результате экспертной работы из обширного списка потенциальных инвестиционных проектов, предлагаемых крупным бизнесом, федеральными или региональными органами власти или получивших обоснование в научных исследованиях, в Стратегии было предложено более 30 проектов, реализация каждого из которых с учетом мультипликативных эффектов может увеличить ВРП Сибирского федерального округа к 2015–2020 гг. не менее чем на 1%. То есть одним из главных критериев для отбора проектов была их масштабность и народнохозяйственная значимость¹.

¹ Предполагалось, что эти проекты могут быть сгруппированы в несколько целевых программ федерального и межрегионального уровня, которые должны будут софинансироваться из федерального и региональных бюджетов, увеличивая тем самым конкурентоспособность данных проектов, инвестирование большей части которых должно осуществляться бизнес-структурами.

Представляет интерес «бизнес-покрытие» Сибири крупными российскими компаниями, интерес которых в сибирских регионах закреплён в соответствующих производствах или ожидается в результате реализации новых проектов. Уже в настоящее время наблюдаются определённый баланс в сферах влияния крупного бизнеса на территории Сибири и его территориальная специализация. Крупный передел «сфер влияния» вряд ли возможен, хотя перегруппировки расстановки сил по экономическим (или иным) причинам периодически происходят.

На территории Сибири и Сибирского федерального округа действуют крупнейшие российские компании: все вертикальноинтегрированные нефтяные компании, «Газпром», «Норильский никель», «РУСАЛ», РЖД и др. Все эти корпорации входят в число 20 крупнейших налогоплательщиков страны и обеспечивают преобладающую часть доходов консолидированного бюджета (в первую очередь – федерального). Реализация новых проектов обеспечит серьёзный прирост налоговых поступлений в бюджеты всех уровней¹. Предполагалось, что в рамках всего пакета проектов должно было быть создано порядка 250–300 тыс. дополнительных высокооплачиваемых рабочих мест, что должно способствовать привлечению в регион дополнительной рабочей силы.

В то же время анализ этой версии Стратегии Сибири (2005 г.) показал, что наиболее слабое финансовое покрытие со стороны бизнеса имеют проекты создания инновационных и туристических центров. Остальные проекты, так или иначе, совпадают с основным профилем производственной деятельности компаний. Но в любом случае ядро крупных инвестиционных проектов составляли проекты освоения новых месторождений полезных ископаемых и транспортные и энергетические инфраструктурные проекты.

¹ По оценке бывшего губернатора Красноярского края А. Хлопонина, реализация только одного проекта – вывод Ванкорского нефтегазового месторождения на плановую мощность – предусматривает ежегодные налоговые поступления в размере 1,2 млрд долл.



Рис. 7.2. Карта стратегических инвестиционных проектов: СФО, Тюменская область, Республика Саха (Якутия), Северный вектор – дорога к ресурсам



Рис. 7.3. Карта стратегических инвестиционных проектов: объекты Стратегии экономического развития Сибири до 2020 г. в южной и центральной части Сибири

В последней четвертой версии «Стратегии Сибири–2020» (2010 г.) в явном виде раздел по стратегическим проектам развития важнейших народнохозяйственных комплексов отсутствовал, но отобранные для реализации инвестиционные проекты рассматривались в остальных разделах (в основном они были сконцентрированы в разделе «Приоритетные межотраслевые направления развития Сибири»). «Портфель» проектов в версии разработчиков Стратегии был вынесен в Приложение, где они были сгруппированы по двум крупным направлениям:

1) первоочередные федеральные, межрегиональные и региональные инвестиционные проекты, обеспечивающие реализацию Стратегии;

2) долгосрочные и среднесрочные федеральные, межрегиональные и региональные инвестиционные проекты.

Изменился и сам принцип отбора и включения проектов: если во второй версии Стратегии (2005 г.) они отбирались экспертным путем на основе информации федеральных министерств и инвестиционных программ крупных компаний, то в последней версии к формированию пакета инвестиционных проектов подключились субъекты Федерации¹.

Наш анализ показал, что наибольшую значимость и приоритетность будет иметь группа первоочередных, долгосрочных и среднесрочных проектов федерального и межрегионального значения. Их общее число (138 проектов) более чем в 4 раза превышает количество проектов, представленных в Стратегии Сибири, разработанной в 2005 г. Причем данный перечень проектов гораздо более диверсифицирован по сравнению с той версией: здесь появилось довольно значительное число проектов по инновационно-образовательной сфере, по промышленному производству, по информационно-телекоммуникационной инфраструктуре и инфраструктуре туристско-рекреационного комплекса. Сущест-

¹ В результате каждый инвестиционный проект был представлен следующими характеристиками: наименование проекта, основания реализации, источники финансирования, сроки реализации. Подчеркнем, что в сводных таблицах по проектам отсутствовали данные по объемам требуемых инвестиций и итоговым параметрам выпуска продукции, срокам окупаемости, доле федеральных и региональных источников финансирования, бюджетных и внебюджетных источников и т.д. В то же время в основном тексте Стратегии в ряде случаев инвестиционные проекты указывались с перечислением своих количественных параметров реализации.

венно увеличилась доля проектов по транспортной и энергетической инфраструктуре, т.е. по тем сегментам инвестиционной программы, значительная часть которых будет выполняться на принципах государственно-частного партнерства.

Иными словами, в целом «инвестиционный портфель» последней версии Стратегии Сибири в гораздо большей степени, чем в предыдущих версиях, отвечает целям и задачам формирования на этой территории экономики нового типа, в которой наряду с традиционными топливно-сырьевыми отраслями получают развитие инновационные производства и производства по глубокой переработке ресурсов. Возрастающая роль Сибири в общероссийской экономике подкрепляется усилиями государства и частного бизнеса по формированию здесь мощной транспортной и энергетической инфраструктуры.

Инвестиционные проекты «второго уровня» (проекты регионального значения) имеют более локальное значение (объемы их финансирования в десятки и сотни раз меньше, чем по проектам федеральной и межрегиональной значимости). Их общее число (369), по нашему мнению, чрезмерно для такого масштабного документа, как Стратегия развития Сибири¹.

Таково в концентрированном виде содержание основных разделов проекта Стратегии социально-экономического развития Сибири. На наш взгляд, это в целом прогрессивный программный документ стратегического планирования, построенный с использованием современного научного инструментария и с учетом экономических и политических реалий, рисков, необходимости кардинального изменения в позиционировании Сибири в российском и мировом экономическом пространстве.

♦ Мы были бы пристрастны при сравнении Стратегии Сибири со стратегическими разработками по другим макрорегионам и федеральным округам и поэтому избежим таких сопоставлений. Тем не менее мы не можем не высказать недоумения по отношению к позиции конкурирую-

¹ По всей вероятности, на финальной стадии составления списка проектов в него были просто автоматически включены все предложения субъектов Федерации, причем если для первоочередных проектов регионы дали примерно равное число инвестиционных предложений, то для долгосрочных и среднесрочных их число колебалось от 3–4 (Красноярский край, Кемеровская область, Алтайский край) до 42–48 (Иркутская область, Забайкальский край, Республика Бурятия).

щих разработчиков стратегий. Так, весьма солидными консалтинговыми организациями (Национальное агентство прямых инвестиций, Стратеджи Партнерс, Центр стратегических разработок, Бауман Инновейшн), которые позиционируют себя в качестве лидеров стратегического планирования в России, в 2008–2009 гг. была разработана Стратегия развития Южного федерального округа. В тексте этого документа, а также на официальном сайте Стратегии ЮФО (<http://www.strategy-south.ru/html/about.html>), в различных презентационных материалах неоднократно подчеркивалось, что «Разработка стратегии Южного федерального округа – пилотный проект для РФ, когда впервые в стране объектом стратегического планирования стал федеральный округ». Автор не может понять: либо в данном случае имеет место чрезмерное самомнение этого партнерского коллектива, не признающего другие разработки, выполненные гораздо раньше, либо элементарное незнание (или нежелание знать), что стратегические разработки по федеральным округам возникли с самого начала их формирования, и Сибирский федеральный округ был здесь явным лидером. И то, и другое – неприемлемо для квалифицированных консалтинговых компаний.

Подытоживая направленность, основные принципы и положения, заложенные авторским коллективом в формирование последней версии Стратегии социально-экономического развития Сибири, кратко оценим ее трансформацию в официальный документ, который был утвержден Правительством Российской Федерации в июле 2010 г.

Очевидно, что авторы Стратегии не строили иллюзий о том, что их последняя версия будет без каких-либо изменений принята в качестве официального правительственного документа. В любом случае требовалась даже редакционная правка этого текста на предмет его соответствия стилю и формату утверждаемых документов. Однако конечный результат Стратегии социально-экономического развития Сибири в большей степени зависел от настойчивости, с какой федеральные министерства и ведомства настаивали бы на исключении из ее финальной версии, представленной для официального рассмотрения и внесения предложений по доработке, тех или иных положений. Как и при корректировке первой версии стратегии Сибири 2001–2002 гг., достаточно много замечаний поступило от Министерства финансов РФ. Например, в версии Стратегии от 3 марта 2010 г. в разделе «Институциональные условия реализации Стратегии» было ука-

зано, что требуется «возврат мест регистрации юридических лиц, мест формирования прибыли, уплаты налогов и сборов к месту фактического производства товаров».

♦ Смысл этого предложения очевиден, и оно было направлено на ликвидацию «кривого зеркала» российской финансово-экономической системы, когда основные дивиденды от эксплуатации природных ресурсов имели не те регионы, где осуществлялась их непосредственная добыча, а места (в подавляющем случае – Москва) регистрации головных офисов ресурсодобывающих компаний. В результате сегодня (по данным официальной статистики) в Москве осуществляется почти десятая часть добычи всех полезных ископаемых России; Москва является крупнейшим в России экспортером нефти и газа и т.д. Такая «виртуальная» экономика, когда благополучие столицы в существенной степени зависело от успеха нефтяников, газовиков, металлургов Сибири, Урала, Дальнего Востока существовала десятилетия, она, безусловно, была обусловлена сложной системой переплетения экономических, политических и иных интересов элит. Предложения о ликвидации этого «театра абсурда» также возникали неоднократно, и в 90-х годах прошлого века они были даже зафиксированы в одном из президентских посланий.

Тем не менее замечания Министерства финансов РФ к последней версии Стратегии сводились к необходимости изъятия этих предложений, поскольку они, якобы, «не учитывают основы правового регулирования соответствующих правоотношений». В связи с данным замечанием спустя несколько недель из версии Стратегии 2010 г., опубликованной на сайте полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе (версия от 25 марта 2010 г.), этот пункт был изъят, и опять «священная корова» российской финансовой системы осталась неприкосновенной.

Авторы ожидали, что будут и другие потери важных положений Стратегии в ходе процесса ее согласования и уточнения с правительственными структурами. Однако наш анализ показал, что утвержденный в июле 2010 г. Правительством Российской Федерации текст Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 г. даже после всех министерских изъятий и корректировок в целом не привел к существенному пересмотру ее идеологической

направленности, основных принципов, положений и целевых стратегических установок. В этом была большая разница по сравнению с процедурой утверждения Стратегии в 2002 г. В целом была сохранена структура Стратегии и ее важнейшие социальные, отраслевые и пространственные приоритеты развития.

К сожалению, наибольшие потери понес раздел, подготовленный нами, по институциональным условиям и механизмам реализации Стратегии. В нем были изъяты важные положения, касающиеся совершенствования механизмов недропользования на территории Сибири, по актуализации институциональной среды, по совершенствованию инвестиционной политики, по механизмам консолидации финансовых ресурсов. В то же время было указано, что важнейшим механизмом реализации Стратегии является план мероприятий по ее реализации.

Ознакомление с проектом плана мероприятий, подготовленного Министерством регионального развития РФ и аппаратом Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе, показало, что в целом он отвечает основному замыслу данной Стратегии, является достаточно комплексным, системным и непротиворечивым. В частности, этим планом предусмотрена разработка специальной Федеральной целевой программы по реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири. (Именно поэтому считаем целесообразным более подробно представить нашу позицию относительно институциональных условий и механизмов реализации Стратегии развития Сибири в следующей главе.)

Основные отличия Стратегии–2020 от ФЦП «Сибирь»

Представляет интерес сопоставление двух документов: Федеральной целевой программы «Сибирь» и последних версий Стратегии социально-экономического развития Сибири.

Совершенно очевидно различие этих документов, определяемое самой их сутью: Стратегия – это более «компактный» документ (165 страниц), в котором сконцентрированы действительно самые главные, ключевые проблемы Сибири и перспективные пути их решения. Здесь нет детальной проработки соответст-

вующих региональных и отраслевых программ, инвестиционные проекты также даны в весьма сжатом, концентрированном виде. В определенном смысле это документ «общественного согласия» относительно перспектив развития важнейшего макрорегиона России между федеральной и региональной властью и крупным бизнесом. ФЦП «Сибирь», как отмечалось выше, построена по традиционной схеме разработки целевых программ, она достаточно объемна (два тома и приложения), в ней содержатся более конкретизированные и менее масштабные подпрограммы и отдельные проекты.

Стратегические ориентиры, заложенные в этих двух программных документах, являются близкими в своей концептуальной и постановочной части. Это еще раз подтверждает, что при разработке ФЦП «Сибирь» были использованы достаточно новые и прогрессивные идеи в отношении перспектив развития сибирского макрорегиона.

Подходы и предложения по перспективной социальной политике в Сибири и, особенно, по перспективам развития важнейших отраслевых комплексов различаются. Помимо уже упоминавшейся особенности («наполнение» раздела по отраслевым комплексам в Стратегии конкретными инвестиционными проектами в противовес традиционному прогнозу развития отраслей и производств в ФЦП «Сибирь»), следует констатировать, что и сам состав этих проектов различается весьма серьезно. Лишь несколько из представленных в Стратегии крупных инвестиционных проектов присутствовали также в ФЦП «Сибирь». Это является не только следствием разных подходов к составлению перечня проектов: если в ФЦП «Сибирь» их значительная часть была собрана из предложений региональных администраций, то в Стратегии Сибири они в основном формировались на основе инвестиционных предложений и программ федеральных министерств и крупных компаний, а также предложений субъектов Федерации. В целом проекты ФЦП «Сибирь» были менее ресурсоемкими и имели более выраженный текущий характер (что определялось невозможностью крупных финансовых вложений в тот период), тогда как в Стратегии были действительно рассмотрены важнейшие стратегические направления развития.

ГЛАВА 8

МЕХАНИЗМЫ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СИБИРИ

Введение

Осуществление Стратегии социально-экономического развития Сибири и предложенных в ней инвестиционных проектов в значительной степени будет зависеть от институциональных условий и механизмов реализации, формируемых как на федеральном, так и на региональном уровне¹. Выскажем нашу точку зрения по этим вопросам, рассмотрев вначале некоторые исходные положения.

1. В ближайшие 20–30 лет экономика Сибири, по-видимому, сохранит свою сырьевую направленность. Потенциальная ценность запасов полезных ископаемых региона позволяет рассматривать минерально-сырьевой комплекс как базис устойчивого развития страны и Сибири на длительную перспективу. Это не противоречит программам ускоренного формирования сектора высокотехнологичных отраслей промышленности, производств, работающих на внутренний рынок, предприятий строительного комплекса и т.п. Нынешний уровень развития сырьевого сектора экономики и его рентабельность дают возможность осуществить на основе имеющихся средств реальный прорыв в сфере развития

¹ Автор был основным разработчиком раздела «Институциональные условия и механизмы реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири» [Селиверстов, 2005, 2009(а)].

наукоемких технологий и финансирования инфраструктурных проектов. Поэтому особое значение для реалистичности и успеха реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири имеет изменение институциональных условий и совершенствование механизмов реализации долгосрочных программ в топливном и сырьевом сегменте экономики Сибири, и особенно в нефтегазовом секторе¹.

♦ Как отмечает д.э.н. В.А. Крюков, нужно учитывать, что современная экономика, основанная на знаниях и научных достижениях, с одной стороны, ведет к относительному уменьшению потребления минерально-сырьевых ресурсов, а с другой – к повышению степени доступности и расширению границ экономической целесообразности ранее недоступных и неэффективных видов ресурсов (таких, например, как ресурсы вторичного сырья с низким содержанием полезных компонентов, а также источники первичного сырья, ранее считавшиеся неэффективными). В мире за последние два года произошла «революция» в представлениях о целесообразности с экономической точки зрения масштабах и направлениях освоения и разработки источников углеводородного сырья – прежде всего так называемого сланцевого газа и битуминозных песков. Такое развитие событий создает серьезную конкуренцию источникам сырья, расположенным в Сибири, и обостряет конкуренцию за финансовые ресурсы для их освоения. «Стратегия Сибири-2020» должна исходить из того, что ресурсный потенциал Сибири уже не является, как в прошлые десятилетия, автоматическим гарантом востребованности макрорегиона на мировых рынках.

2. Принципиальным моментом при формировании институциональных условий и механизмов реализации «Стратегии Сибири-2020» является адекватное понимание роли государства в этом процессе. Опыт институциональных реформ показал необходимость усиления активной роли государства в экономическом развитии Сибири, в совершенствовании стратегически-плановой координации деятельности основных хозяйственных субъектов, расположенных на ее территории, в реализации новых источников инвестиционных вложений для модернизации сибирского региона и формировании для этих целей новых финансовых институтов.

¹ Эти вопросы проработаны В.А. Крюковым и А.Н. Токаревым [Крюков, Токарев, 2007].

3. Несмотря на то что «ядром» Стратегии развития Сибири будут инвестиционные проекты, реализация СЭРС как документа интегрирующего, стратегического характера будет требовать целостной, комплексной и системной организации управления, финансирования и контроля, что выходит за рамки изолированных проектных решений. Безусловно, что все отобранные инвестиционные проекты известны, и ряд из них достаточно хорошо проработан, но их осуществление требует согласованных действий всех участников «игры на сибирском поле» – федерального центра, субъектов Федерации, крупных компаний. В противном случае Стратегия превращается в обычный каталог крупных инвестиционных проектов СФО.

4. При всей важности реализации каждого отдельного проекта, рассматриваемого в Стратегии, в совокупности они не смогут обеспечить задачу опережающего роста ВВП на территории СФО по сравнению со среднероссийским. Поэтому выполнение этих проектов, составляющих «ядро» Стратегии, должно сопровождаться мерами по повышению инвестиционной привлекательности остальных секторов экономики, по поддержке и развитию малого и среднего бизнеса, по сокращению «зон бедности» на территории Сибири. Одна из основных задач реализации «ядра» – формирование системы мультипликативных связей в экономике Сибири – от добычи полезных ископаемых до их переработки (с получением конкурентоспособных продуктов с повышенной добавленной стоимостью), включая широкое использование на всех этапах локальных производственно-технических, научных и кадровых ресурсов.

5. Особое внимание должно быть уделено развитию человеческого потенциала как приоритетному направлению региональной социальной политики в Сибири.

6. Система управления ходом реализации Стратегии должна рассматриваться как важное направление совершенствования всей системы регионального управления в Сибирском федеральном округе в единстве ее финансовых, институциональных, организационных и кадровых аспектов и как важнейший элемент формируемой на территории Сибири системы стратегического планирования.

7. В отличие от прежних разработок по перспективам развития Сибири должны быть изменены роль и функция государственной поддержки СЭРС. Акцент следует сделать не на выделении ресурсов для ее реализации, а на создании и поддержке необходимых институциональных условий для привлечения финансовых ресурсов от частных инвесторов (отечественных и зарубежных), государственных компаний и населения.

♦ Не отрицая необходимость и целесообразность совершенствования рентных отношений и механизмов недропользования в интересах развития сибирских территорий, сегодня все же более адекватно ставить вопрос не о перераспределении рентных потоков в Сибирь, а о возможностях использования для поддержки Стратегии развития Сибири части средств Стабилизационного фонда, источником которого является природная рента от добычи нефти и газа. Сегодня в России созданы централизованный механизм и форма аккумулирования (концентрации) газово-нефтяной ренты (Стабилизационный фонд Российской Федерации), которые, в частности, оказались главной материальной основой государственной поддержки экономики и населения в условиях глобального финансово-экономического кризиса. На настоящем этапе следует диверсифицировать использование ренты от добычи на территории Сибири природных ресурсов, однако, повторяем, нецелесообразно считать природную ренту главным финансовым источником обеспечения мероприятий Стратегии. В современных условиях это трудно реализуемо, так как отсутствуют соответствующие механизмы и перераспределительные отношения.

8. Принципиальное значение имеет стратегическое партнерство с крупным бизнесом, который должен принять на себя значительную нагрузку по реализации основных инвестиционных проектов Стратегии, а также ряда социальных программ. Это предполагает как использование новых механизмов учета интересов крупного бизнеса в таком стратегическом партнерстве с властью, так и контроль за формами и методами эксплуатации частными компаниями природных ресурсов, с тем чтобы государственные интересы и интересы населения Сибири также не нарушались.

9. Успешная реализация Стратегии возможна только при условии непосредственного вовлечения в этот процесс администраций субъектов Федерации и крупных городов, что предполагает

их участие как в софинансировании отдельных мероприятий и создании преференциальных условий для реализации отдельных проектов, так и в управлении и контроле за ходом реализации Стратегии развития Сибири, равно как и их ответственность за принятые обязательства.

10. Разработка и реализация Стратегии развития Сибири должна учитывать не только социально-экономические, но и геополитические вызовы, проблемы, угрозы и последствия. Так, при эффективно работающих основных профильных секторах сибирской экономики и переходе на новые технологические решения в производственной системе Сибири численность занятых может быть заметно снижена. Однако из этого не следует необходимость «освобождения» Сибири от излишнего трудового потенциала. Здесь в силу должны вступать геополитические и оборонные требования, которые диктуют необходимость достаточной заселенности и освоенности территории Сибири (особенно на юго-восточных границах макрорегиона). Поэтому могут возникать особые проблемы обеспечения занятости излишнего с экономической точки зрения населения путем организации здесь новых, возможно, непрофильных, производств и сфер приложения труда.

8.1. Комплекс механизмов реализации Стратегии развития Сибири (на примере основных групп инвестиционных проектов)

Общие цели институциональных преобразований

В последней версии Стратегии социально-экономического развития Сибири постулировалось, что институциональные условия ее реализации включают в себя комплекс механизмов, направленных на достижение основных целей Стратегии и реализации главных конкурентных преимуществ этого макрорегиона. Общими целями институциональных преобразований являются повышение конкурентоспособности сибирских регионов, эффективности хозяйственной деятельности на территории Сибири, уровня жизни и предпринимательской активности населения, существенное улучшение качества регионального управления.

Основное требование к формированию институциональных условий и механизмов Стратегии развития Сибири – их гибкость и ориентация на развитие и поощрение предпринимательской и инновационной инициативы со стороны отечественного и иностранного бизнеса.

Главная направленность институциональных преобразований связана с формированием норм, правил и процедур реализации тех основных целей и задач, которые сформулированы в данной Стратегии. Институциональные преобразования предполагают:

- формирование норм и правил, отражающих специфические особенности функционирования и развития экономики и социальной сферы Сибири;
- разработку процедур реализации отмеченных выше норм и правил – разрешение конфликтных ситуаций, обусловленных наличием разных интересов у сторон, вовлеченных в проекты и процессы, связанные с осуществлением настоящей Стратегии;
- создание системы организаций, структурирующих взаимодействие хозяйственных единиц и органов системы государственного управления и контроля в соответствии с принятыми нормами, правилами и процедурами их реализации.

Рассмотрим теперь, как эти положения трансформировались в предлагаемые нами подходы и решения, в том числе – в требования по реализации инвестиционных проектов. С этой целью мы разделили все инвестиционные проекты Стратегии на три группы:

1 группа – производственные проекты, обеспечивающие наибольший мультипликативный эффект с точки зрения экономики и России, и Сибири;

2 группа – инфраструктурные проекты, финансирование которых будет осуществляться государственными и/или частными компаниями (отечественными и зарубежными);

3 группа – «социальные и обеспечивающие» программы и проекты.

Реализация производственных инвестиционных проектов

Для производственных проектов механизмы реализации должны дифференцироваться в зависимости от их характера и специализации, от доли участия государства в их финансировании, от возможности привлечения для их реализации иностранных инвесторов. Для осуществления проектов инновационного характера целесообразно использование механизмов особых экономических зон. В проектах развития сырьевого сектора экономики могут использоваться механизмы внешнего заимствования¹. Для повышения конкурентоспособности коммерческих проектов, реализация которых предполагается за счет бизнес-структур, возможно использование бюджетных и внебюджетных средств федерального правительства и администраций регионов (в размере до 15–20% от общего объема инвестиций) на принципах софинансирования и участия в будущих прибылях.

Каждый рассматриваемый в Стратегии производственный проект должен пройти стадии балансовых расчетов, обоснования эффективности и сроков окупаемости, прогноза конъюнктуры отечественного и мирового рынка, подготовки тендерной документации, проведения торгов и т.д. Для опытной отработки институциональных условий и механизмов реализации для различного типа проектов нами предлагалось в качестве модельных проектов и территорий выбрать следующие пространственные ареалы:

- разработки Ковыктинского газоконденсатного месторождения в Иркутской области с особым акцентом на газоснабжение Байкальского региона и Забайкалья;
- разработки Ванкорского месторождения в Красноярском крае с акцентом на решение проблемы сохранения территорий традиционного природопользования коренных народов Севера и учета экологических ограничений;

¹ На территории СФО имеется ряд видов деятельности (нефтегазовый сектор, металлургия, угольная и лесная промышленность, электроэнергетика), к участию в которых стремится частный капитал. С другой стороны, для реализации проектов в таких сферах, как инновационный сектор, энергетическая, транспортная и социальная инфраструктура, необходима государственная поддержка.

- новосибирского Академгородка как модельную территорию особой зоны высоких технологий с акцентом на решение проблем землеотвода, отработку нормативно-правовых актов свободных экономических зон анклавного типа, взаимодействие местных органов власти и Сибирского отделения РАН.

Поскольку реализация Стратегии будет требовать значительного объема бюджетных и внебюджетных государственных средств (федеральных и местных), было предложено разработать систему обоснований и оценки приоритетности и очередности использования этих средств для финансирования или частичного софинансирования отдельных проектов и/или предоставления им налоговых льгот и других преференций (так как эти проекты являются конкурирующими по ресурсам).

На региональном и межрегиональном уровнях необходимо произвести экспертизу всех проектов, предполагаемых к осуществлению на данной территории, с точки зрения их соответствия экологической безопасности и требованиям по балансам трудовых ресурсов, земельных площадей, энергетических мощностей, других мощностей инженерной инфраструктуры, дорожной сети при их одновременной реализации. Необходимо также выполнить экспертизу и оценку сбалансированности дополнительных инвестиционных проектов, не включенных в Стратегию, но предлагаемых к реализации администрациями субъектов Федерации или частными компаниями.

Принципиальное значение при этом будет иметь работа по обоснованию конкретных инвестиционных проектов и выделению в них показателей «общественной эффективности» наряду с традиционными характеристиками коммерческой эффективности. «Общественная эффективность» чаще всего не столь очевидна и может проявляться лишь в косвенных эффектах (и зачастую – со значительным лагом по сравнению с первоначальными вложениями). Структура «полной» эффективности проектов (т.е. коммерческой плюс «общественной») по различным проектам может существенно различаться, и государство вправе поддерживать те из них, в которых после учета различ-

ных перераспределительных и внешних эффектов «общественная эффективность» является достаточно высокой¹.

При оценке эффективности и целесообразности реализации коммерческих инвестиционных проектов Стратегии и решении вопроса о возможном объеме государственного софинансирования важно уйти от чисто отраслевых подходов и оценок.

♦ Например, в Стратегию развития Сибири включен проект освоения Элегестского угольного месторождения в Республике Тыва. Элегестское месторождение представлено коксующимися углями особо ценной марки Ж, которые по своим параметрам относятся к классу углей повышенной спекаемости («Hard coking coal»), дефицитных не только на российском, но и на мировом рынке. Около половины коксового концентрата Элегестского месторождения предполагается поставлять в страны АТР, 30% продукции – на металлургические предприятия Украины, а оставшиеся 20% – на заводы черной металлургии России, преимущественно на Урал. В ходе его реализации предполагается строительство трех шахт и двух обогатительных фабрик производительностью 12,5 млн т коксующегося угля, а также строительство железной дороги протяженностью 500 км.

При традиционных оценках включение в стоимость реализации проекта (2,9 млрд долл. в 2006–2016 гг.) строительства железной дороги Минусинск (Курагино) – Кызыл значительно удорожает проект и существенно снижает его конкурентоспособность. Однако данная железная дорога является не только необходимым условием реализации производственной части данного проекта. В этом заинтересован весь регион и практически все слои населения республики. Правительство Республики Тыва считает, что этот проект даст мощный толчок промышленному развитию сельскохозяйственного региона. Известно, что слабая транспортная доступность является одной из важнейших причин депрессивности и отсталости Республики Тыва. В этой связи налицо достаточно высокая потенциальная «общественная эффективность» проекта освоения Элегестского месторождения, и государство обязано оказать ему всемерную поддержку. Так, строительство железной дороги Минусинск (Курагино) – Кызыл включено в Транспортную стратегию страны и Федеральную целевую программу развития железнодорожного транспорта России до 2010 г.

¹ Принципиальная возможность расчетов по оценке общественной и коммерческой эффективности инвестиционных проектов на примере инвестиционного проекта «Разработка и промышленное освоение катализаторов и каталитических технологий нового поколения для производства моторных топлив» была продемонстрирована Т.С. Новиковой [Новикова, 2005]. Она же рассмотрела вопросы взаимодействия общественных и частных финансов при реализации проектов.

Новыми институтами и механизмами реализации «производственной» части Стратегии Сибири должны быть территориально-производственные кластеры как новая форма организации и взаимодействия хозяйствующих субъектов и иных организаций в процессе создания конкурентоспособных региональных точек роста в данном макрорегионе. Известно, что формирующаяся в регионах государственная кластерная политика может использовать инструменты как первой модели кластерной политики (организационная, методическая, финансовая поддержка кластерных инициатив со стороны федеральных органов власти), так и второй модели (активная роль регионов в формировании кластеров) (см.: [От идеи..., 2009, с. 617]). В Сибири целесообразно использовать обе модели.

В России обеспечение экономического развития и повышение конкурентоспособности с помощью кластерных инициатив может дать такой же позитивный эффект, какой достигнут при реализации более чем 500 инициатив в двух десятках стран мира. Кластеры как сообщества фирм, тесно связанных отраслей, взаимно способствующих росту конкурентоспособности друг друга, выполняют роль локомотивов инноваций, точек роста внутреннего рынка и основы международной экспансии.

Региональные кластеры в регионах Сибири, являясь новой эффективной формой сетевой организации производства и управления им, должны отвечать следующим основным требованиям:

- производить конкурентоспособную в региональном, межрегиональном и национальном масштабах продукцию и услуги;
- осуществлять свою деятельность одновременно на принципах конкуренции и взаимодействия составных частей кластера, которые связаны необходимостью достижения единой цели;
- быть инновационно ориентированными как с точки зрения используемых технологий, так и с точки зрения управленческих решений;
- включать в себя не только базовые производственные участки и структуры, но также смежные и обеспечивающие сегменты (инфраструктурные, логистические, финансовые, учебные и др.);

- представлять собой региональные точки роста и формировать внешний имидж данного региона.

Новым направлением совершенствования в регионах Сибири инвестиционной политики, в рамках которой будет происходить реализация производственных инвестиционных проектов, должен быть переход от конкурсных отборов отдельных инвестиционных проектов к формированию портфеля (совокупности) инвестиционных проектов регионов в рамках региональных инвестиционных программ экономического развития. Это даст возможность на практике реализовать важнейшие стратегические приоритеты развития каждого субъекта Федерации. Такой «портфельный принцип» построения инвестиционной программы должен обеспечить комплексность, социальную и инновационную направленность инвестиционной деятельности в регионе.

Реализация инфраструктурных и «социальных и обеспечивающих» проектов и программ

Вторая и третья группы проектов Стратегии социально-экономического развития Сибири (инфраструктурные проекты и «социальные и обеспечивающие» проекты и программы) могут формироваться в виде реализации:

- проекта «Развитие человеческого потенциала как приоритетное направление социальной политики в Сибири» (в том числе в области образования, культуры, науки);
- программы сокращения «зон бедности» и межрегиональных неравенств в Сибирском федеральном округе;
- программы формирования и развития транспортной и логистической инфраструктуры в Сибири;
- программы поддержки деловой активности, малого и среднего бизнеса в регионах Сибири и расширения среднего класса как фактора стабильности и роста внутреннего рынка.

Эти группы проектов и программ должны реализовываться за счет федерального и региональных бюджетов, внебюджетных средств при привлечении средств государственных и частных компаний в рамках государственно-частного партнерства и социальной ответственности бизнеса.

Если с основными коммерческими проектами, которые отобраны для реализации в рамках Стратегии социально-экономического развития Сибири, существуют определенная ясность и достаточные гарантии их инвестирования со стороны крупных российских компаний, то в вопросах финансирования «социальных» и «обеспечивающих» либо инфраструктурных проектов имеется большая неопределенность. Это вызывает необходимость привлечения государства в качестве их основного инвестора (в случае инфраструктурных проектов – соинвестора).

Мы предложили, чтобы финансирование этих проектов было сконцентрировано вокруг новой Федеральной целевой программы «Реализация Стратегии социально-экономического развития Сибири». С этой целью необходимо подготовить для Правительства Российской Федерации обоснование данной ФЦП и систему ее мероприятий для включения в бюджет соответствующего года. Важнейшей задачей ФЦП должно быть сокращение «зон бедности», подтягивание наиболее отставших сибирских территорий посредством стимулирования экономического роста и источников их саморазвития, а также создание инфраструктурных условий успешного развития бизнеса (транспортная, логистическая, инновационная, финансовая инфраструктура в регионах Сибири).

В качестве программных мероприятий и подпрограмм в указанную программу должны быть также включены проекты, направленные на поддержку развития дополнительных производств и альтернативных видов занятости и самозанятости для моногородов и малых населенных пунктов Сибири, и проекты по поддержке коренных малочисленных народов Севера. В рамках решения проблемы сокращения региональных диспропорций следует обратить особое внимание на нижний уровень бюджетной системы – административные районы, города и муниципальные образования, совершенствуя распределительные межбюджетные механизмы в субъектах Федерации.

Если говорить о проблеме сокращения резких межрегиональных неравенств в Сибири, то ФЦП «Реализация Стратегии социально-экономического развития Сибири» не должна быть единственным способом ее решения. Так, определенную роль в решении проблемы сокращения межрегиональных диспаритетов в Сибирском федеральном округе должен сыграть фактически

завершившийся процесс объединения сложносоставных субъектов Федерации (объединение Красноярского края и Таймырского и Эвенкийского автономных округов, Иркутской области и Усть-Ордынского автономного округа, Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа). Это позволит усовершенствовать систему межбюджетных отношений в таких регионах и повысить заинтересованность региональных властей «материнских» субъектов Федерации в решении социально-экономических проблем депрессивных регионов, расположенных на их территории. В частности, в процессе инициирования объединительных процессов в Красноярском крае бывший губернатор региона А.В. Хлопонин неоднократно указывал на экономическую составляющую такого объединения. Здесь важную роль могут иметь интеграционные проекты, охватывающие территории сложносоставных субъектов Федерации и задающие импульс региональным точкам роста.

Федеральные целевые программы как инструмент государственного регулирования территориального развития в нашей стране используются давно, и здесь имеется достаточно большой опыт – как позитивный, так и негативный. Предлагаемая ФЦП «Реализация Стратегии социально-экономического развития Сибири» должна серьезно отличаться от типовых федеральных целевых программ отраслевой направленности, выполняемых в регионах. Во-первых, в ней будут отсутствовать обычные производственные инвестиционные проекты. Во-вторых, в ней должен быть особо проработан управленческий блок. Такая программа будет вполне вписываться в общую идеологию государственного регулирования и поддержки экономики и социальной сферы в российских регионах.

Другими инструментами трансформации экономически активного пространства в Сибири должны быть территориальные фрагменты федеральных целевых программ, территориальные фрагменты отраслевых стратегий развития, региональные, межрегиональные целевые программы и крупные инвестиционные проекты, реализуемые на принципах государственно-частного партнерства.

Новым подходом, который мы предлагали осуществить на втором этапе реализации Стратегии Сибири, может быть созда-

ние на уровне Сибирского федерального округа Сибирского фонда регионального развития как аналога структурных фондов региональной политики Европейского сообщества. Средства такого фонда должны использоваться для финансирования «социальных» и «обеспечивающих, а также инфраструктурных проектов и программ Стратегии развития Сибири. Использование его средств должно иметь строго целевой характер и быть основано на жестком отборе проблемных регионов и на принципах финансирования со стороны региональных властей. Сибирский фонд регионального развития должен формироваться из федерального бюджета (в том числе из средств Стабилизационного фонда), а также за счет бюджетных и внебюджетных средств сибирских субъектов Федерации и взносов крупных компаний, для которых необходимо применять стимулирующие механизмы. Для оформления процедур использования данного фонда целесообразно заключение межрегиональных конвенций между сибирскими субъектами Федерации.

8.2. Государственно-частное партнерство при реализации Стратегии развития Сибири

Институт консолидации интересов власти, бизнеса и населения

Центральное место в формировании институциональных условий и механизмов реализации Стратегии развития Сибири должно занимать четкое разделение границ ответственности и функций государства (в лице федеральной и региональной власти) и частного бизнеса. Для улучшения инвестиционного климата в регионах, инициирования деловой активности, поддержки малого и среднего бизнеса, реализации региональных экономических и социальных программ должны создаваться институциональные структуры на стыке интересов власти, бизнеса и населения.

В Стратегии Сибири отмечалось, что сотрудничество в рамках государственно-частного партнерства (ГЧП) должно обладать следующими ключевыми признаками:

- взаимодействие сторон должно быть закреплено на официальной, юридической основе (в рамках соглашений, договоров, контрактов и т.п.);
- иметь партнерский, равноправный характер сотрудничества указанных сторон (т.е. в обязательном порядке должен соблюдаться паритет, баланс обоюдных интересов);
- иметь четко выраженную публичную, общественную направленность (его главной целью должно быть удовлетворение государственного интереса);
- процесс реализации проектов на основе ГЧП предполагает консолидацию, объединение активов (ресурсов и вкладов) сторон;
- распределение финансовых рисков и затрат, а также достигнутых в ГЧП результатов между сторонами в пропорциях согласно взаимным договоренностям, зафиксированным в соответствующих соглашениях, договорах, контрактах.

В настоящее время имеют место серьезные проблемы развития ГЧП в целом по России, обусловленные нестабильностью условий развития и хозяйствования, низкой степенью предсказуемости государственной политики, политическими рисками, отсутствием четко действующей системы стратегического планирования (на федеральном уровне и в регионах), отсутствием стратегий долгосрочного развития у бизнеса (или нежелание раскрывать имеющиеся корпоративные стратегии), слабым законодательно-нормативным обеспечением реализации проектов на основе ГЧП, недостатком практического опыта реализации проектов на основе ГЧП в современных российских условиях, бюрократизацией и коррупцией.

Формы государственно-частного партнерства

Одной из форм государственно-частного партнерства могут быть *государственные корпорации* (ГК), являющиеся коммерческими организациями, ориентированными на оказание услуг обществу, находящимися под контролем государства и несущими основные финансовые риски (см.: [Алехин, Захаров, 2005; Унтура, 2005]).

♦ Главные функции государственных корпораций связаны с оказанием производственных или социальных услуг обществу на тех условиях, на которых эти услуги не могут быть получены от частного бизнеса. Подобные корпорации могут создаваться в отраслях с низкой инвестиционной привлекательностью или повышенными рисками и большими сроками окупаемости вложений (например, в сфере развития производственной или транспортной инфраструктуры). Основным финансовым источником деятельности государственных корпораций должны быть заемные средства, обеспеченные системой государственных гарантий. Под реализуемые проекты государственные корпорации, создаваемые в Сибири, должны выпускать акции и облигации, которые в дальнейшем должны иметь высокую ликвидность на фондовом рынке. По аналогии с ГК ОАО «Российские железные дороги» государственные корпорации в Сибири могут создаваться как в основных отраслях инфраструктуры (транспорт, связь, энергетика), так и в области развития рынка жилья на основе ипотеки, в сфере обеспечения кредитов целевым группам населения.

Другой формой использования принципов корпоративного управления при реализации Стратегии развития Сибири должно быть создание в субъектах Федерации *корпораций (агентств) регионального развития* как организаций, работающих в треугольнике «власть – бизнес – население». В ряде стран внедрение в регионах принципов корпоративного управления показало высокую эффективность. Эти корпорации (агентства) должны проводить системную работу по формированию условий для саморазвития сибирских регионов на основе стимулирования малого и среднего бизнеса, осуществления отбора инвестиционных проектов, разработки программ развития и бизнес-планов, переподготовки местных кадров, создания на данных территориях благоприятного инвестиционного климата. Тем самым будут формироваться условия для решения конкретных задач региональной политики на местах – для создания новых рабочих мест, борьбы с долговременной безработицей, развития инвестиционного потенциала регионов, осуществления интеграционных проектов. Одновременно для поддержки малого бизнеса в городах и поселениях Сибири целесообразно с помощью местных администраций и корпораций регионального развития создать сеть инкубаторов малого бизнеса.

Поскольку крупные сибирские проекты изначально имеют комплексный межрегиональный характер, мы полагаем, что следующим шагом должно стать создание не только региональных (т.е. работающих в основном внутри субъектов Федерации), но и *межрегиональных корпораций (агентств)*¹.

Идея создания Госкорпорации развития Сибири и Дальнего Востока

Ранее мы предлагали создать Западно-Сибирскую, Ангаро-Енисейскую и Забайкальскую корпорации регионального развития. Такого рода межрегиональные корпорации помимо решения отмеченных выше задач должны также организовывать силами собственных структур или с привлечением сторонних организаций (институты РАН, проектные институты) экспертизу и оценку инвестиционных проектов, предлагаемых к реализации на соответствующей территории, проводить экспертизу региональных стратегий субъектов Федерации на предмет их непротиворечивости и ликвидации дублирования.

Подчеркиваем, что все эти наши предложения касались корпораций (агентств) регионального и межрегионального развития, создаваемых не как государственные структуры или как хозяйствующие субъекты, но как организации на стыке интересов власти и бизнеса. Однако неожиданно в начале 2012 г. с правительственного уровня устами С.К. Шойгу² была озвучена идея создания Госкорпорации развития Сибири и Дальнего Востока (далее – Госкорпорации). В среде ученых, экспертов, бизнесменов это начинание практически не нашло поддержки. Синдром «виновности власти» был настолько велик, что верная в принципе концептуальная идея необходимости концентрации государственной поддержки развития восточных регионов воспринималась в обществе исключительно как попытка концентрации

¹ Прецедент создания в России такой межрегиональной институциональной структуры уже есть. Интересный опыт работы накопила Корпорация «Урал Промышленный – Урал Полярный» – наглядный пример межрегиональной структуры, работающей в формате государственно-частного партнерства над решением стратегически важной задачи промышленного освоения программного региона ресурсного типа.

² Полагаем, что не случайно именно С.К. Шойгу как самый авторитетный министр с высоким рейтингом народного доверия был выбран для того, чтобы озвучить эту идею.

и монополизации эффектов от разработки сибирских и дальневосточных ресурсов.

Затем эта инициатива не получила дальнейшего развития, но была позже трансформирована в решение о создании Министерства развития Дальнего Востока и в создание подконтрольного Внешэкономбанку Фонда развития Дальнего Востока с первоначальным капиталом в 15 млрд руб.¹

Казалось бы, эти акции должны были продемонстрировать решимость федерального центра «повернуться лицом к Востоку». Однако работа данного Министерства стала наталкиваться на большие трудности и поэтому не случайно, что на Президиуме Госсовета 29 ноября 2012 г. Президент РФ В.В. Путин подверг деятельность этого ведомства серьезной критике и вновь поставил вопрос о целесообразности создания Государственной корпорации по развитию Сибири и Дальнего Востока. (Обрывочные сведения о возможном контуре такой Госкорпорации позволяют сделать вывод о беспрецедентных правах и налоговых льготах, которыми она будет обладать.)

Какие предварительные выводы здесь можно сделать в контексте нашей темы – ускорения развития Сибири и укрепления ее позиций в системе российской экономики?

Во-первых, деятельность этой корпорации будет затрагивать в основном территорию Дальнего Востока и касаться лишь отдельных граничащих с ним сибирских территорий. Тем самым будет создан прецедент формирования особых условий хозяйствования и концентрации ресурсов лишь в дальневосточном сегменте Востока России. Однако, как мы показывали выше, должна реализовываться единая и взаимосогласованная по целям, ресурсам и результатам стратегия развития восточных районов с учетом взаимодополняемости их хозяйственных комплексов и наличия здесь сходных условий хозяйствования. При этом нужно учитывать, что стратегическая значимость Сибири с ее ресурсами на порядок выше, чем Дальнего Востока.

¹ В настоящее время принято решение об увеличении капитала этого Фонда до 100 млрд руб.

Во-вторых, деятельность Госкорпорации развития Дальнего Востока мыслится в основном в контексте концентрации ресурсов и облегчения доступа к месторождениям полезных ископаемых. То есть напрямую об инновационных производствах, о новых центрах комплексной переработки ресурсов речь не идет.

В-третьих, ключевым является вопрос: в чьем ведении окажется контроль над ресурсами и распределяемой рентой на Дальнем Востоке. Если Госкорпорация создается с целью концентрации рентных доходов – это тупиковый путь; если для концентрации и оптимизации ресурсов для комплексного освоения территорий это действительно необходимо, но здесь должны быть четко прописаны все институциональные условия и «правила игры» на поле такой корпорации.

В-четвертых, деятельность Госкорпорации, скорее всего, направлена на производственный сегмент Дальнего Востока и на облегчение его взаимодействия со странами АТР. Между тем основная, важнейшая задача на Востоке России – это поддержка человеческого потенциала этого макрорегиона, который катастрофически теряется. Его поддержка и возобновление только через стимулирование производства – задача важная, но не единственная. Нужен комплекс государственных мер по новой социальной политике на Востоке России, но это, скорее всего, не будет напрямую связано с деятельностью такой корпорации.

В-пятых, мировой опыт развития аналогичных структур (в первую очередь – Корпорации по развитию долины реки Теннесси в США) показывает, что важнейшее направление их деятельности – это формирование и поддержка инфраструктуры для прихода сюда инвесторов и развития производства. Пока остается неясным, будет ли в числе приоритетных инфраструктурная деятельность в Госкорпорации.

Практически повсеместное отторжение идеи создания Государственной корпорации по развитию Дальнего Востока в существенной степени связано с опасностью формирования на ее основе новой мощной коррупционной структуры.

Тем не менее мы полагаем, что эта идея должна быть тщательно обсуждена в экспертном сообществе, с тем чтобы выяснить, насколько особые условия хозяйствования в одной части России могут входить в противоречие с принципами федерализма

и единства экономического пространства России; насколько и в какой мере принципы формирования такой корпорации должны распространяться на другие территории страны. И в первую очередь – на территорию Центральной Сибири, которая также требует сильной государственной поддержки для создания здесь нового мощного центра экономической активности и «ядра» новой российской индустриализации.

8.3. Финансовые и рыночные механизмы и институты реализации Стратегии

Механизмы мобилизации финансовых ресурсов

Самой очевидной и первоочередной акцией государства в отношении поддержки развития Сибири должен быть возврат мест регистрации юридических лиц, мест формирования прибыли, уплаты налогов и сборов к месту фактического производства товаров (как известно, сейчас действует практика налогообложения по месту регистрации головных офисов крупных компаний, зарегистрированных, как правило, в Москве или Санкт-Петербурге). Эти предложения выдвигались неоднократно, но они категорически отвергались Минфином РФ и другими структурами федерального центра (см. п. 7.3). В современных условиях отторжение этой ситуации со стороны всех остальных территорий России (особенно – Сибири и Дальнего Востока) достигло критической величины.

♦ Самые важные, самые болезненные для экономики Сибири и самые первоочередные задачи в направлении совершенствования экономических механизмов в интересах развития сибирского макрорегиона лежат в сфере модернизации отношений и механизмов недропользования. Основные направления такой модернизации отражены в статье В.В. Кулешова, В.А. Крюкова и В.Е. Селиверстова «Формирование организационно-экономических механизмов ускорения социально-экономического развития Сибири» // Регион: экономика и социология, 2012, № 1, с. 102–122) (поэтому здесь мы не будем останавливаться на этом векторе институциональных преобразований).

Реализация Стратегии социально-экономического развития Сибири должна опираться также на рыночные механизмы и институты.

Для повышения эффективности мобилизации и использования финансовых ресурсов целесообразно применение механизмов долгового и фондового рынка на основе выпуска облигаций или акций важнейших проектов Стратегии. Долговой рынок, в первую очередь, помогает сглаживать временные колебания доходов региональных бюджетов и способствует созданию общественной инфраструктуры. Основную роль при этом будут выполнять крупные банки. Например, на долговом рынке в Красноярском крае активно работает Росбанк, для которого важным фактором проникновения в регион явилась его позитивная кредитная история.

В последнее время в финансировании совокупного дефицита регионов облигационные займы заняли доминирующее положение по сравнению с банковскими кредитами и бюджетными ссудами. Новым видом облигационных займов, который может найти применение в кредитовании проектов Стратегии развития Сибири, являются корпоративные облигации. Привлечение средств населения возможно на основе специализированного займа с гарантийными обязательствами субъектов Федерации.

Для активизации экономических процессов в регионе необходимо принять законы и иные нормативные правовые акты по страховому рынку и привлечению страховых компаний к финансированию перспективных и социально значимых проектов и программ региона.

Региональная финансовая инфраструктура

Реализация экономических и социальных приоритетов, обозначенных в последней версии Стратегии социально-экономического развития Сибири, будет требовать необходимых изменений в их финансовой обеспеченности и новых институтов, форм и механизмов консолидации финансовых ресурсов в интересах развития этого макрорегиона, а также определенных трансформаций банковско-финансовой системы макрорегиона. Система региональных банков должна играть роль своеобразных «шлюзов» для накопления и адресного «сбрасывания» финансовых ресурсов в сферу инвестиционной деятельности в регионе.

Комплексной и системной проработкой региональных проблем развития региональных финансовых систем, в частности банковских, активно занимаются такие экономисты и банкиры, как А.В. Мурычев, С.Р. Моисеев, М.Ю. Матовников, В.Д. Мехряков, О.П. Овчинникова, И.Н. Рыкова, В.Г. Садков, Ю.А. Соколов, О.Г. Солнцев и др. Суммируя их взгляды (см., например, [Овчинникова, Брулева, 2007; Воронина и др., 2008; Рыкова, Фисенко, 2009]), отметим, что безусловной целью построения региональной финансовой инфраструктуры является ее адекватность стратегическим задачам развития территории, в частности, содействие модернизации.

С этих позиций в регионе необходимо создать два институциональных уровня финансовой системы, что будет способствовать реализации основных приоритетов и целей «Стратегии Сибири-2020»:

- создание в Сибири крупного регионального банка инноваций и развития как центра финансового обеспечения экономической деятельности в регионе крупных межотраслевых корпораций, вертикально-интегрированных компаний, холдингов, ФПГ, малых и средних предприятий, индивидуальных предпринимателей и физических лиц;
- совершенствование микрофинансовых кредитных институтов (почтовые отделения, оказывающие банковские услуги, институты городской и сельской кредитной кооперации, региональные союзы кредитной кооперации).

Стимулирование интеграционных процессов на территории сибирского региона

Особое значение имеет стимулирование интеграционных процессов на территории сибирского макрорегиона. В условиях глобальных вызовов XXI века важнейшим вектором развития индустриально-развитых стран становится усиление процессов межрегиональной интеграции на их территориях с целью повышения конкурентоспособности национальных экономик. Это сочетается с бурным развитием трансграничных экономических, научно-технических и культурных связей, в результате многие

периферийные регионы становятся эпицентром роста и возникновения новой экономической активности, охватывающей территории сопредельных государств.

В то же время российские регионы развивают свою экономическую и политическую деятельность в категориях «конкурентного федерализма», а не «федерализма сотрудничества», являющегося более высокой ступенью развития стран с федеративным государственным устройством. Это проявляется в очень слабом развитии системы межправительственных отношений (т.е. отношений между различными ветвями государственной власти), которые сформированы на принципах соподчинения «сверху вниз», но не на паритетных отношениях центра и субъектов Федерации; в слабом развитии системы горизонтальных связей субъектов Федерации; в отсутствии в ментальности местных элит самой идеи межрегионального сотрудничества.

Результатом является не повышение конкурентоспособности региональных экономик, а их конкурентная борьба за привлечение инвестиций и федеральных трансфертов, субсидий и различных грантов.

К сожалению, это отчетливо проявляется и на территории Сибири. Пока все сибирские субъекты Федерации развиваются в формате межрегиональной конкуренции, но не кооперации. Об этом свидетельствует анализ их региональных стратегий, в которых акцент делается на конкурентную борьбу за привлечение инвестиций и внешних финансовых ресурсов, но никак не на реализацию совместных межрегиональных инвестиционных программ и инициатив.

В итоге наблюдаются большие народнохозяйственные потери вследствие дублирования однотипных инвестиционных проектов в регионах Сибири (в том числе – в виде инновационных кластеров) и отсутствия инициатив реализации крупных межрегиональных инвестиционных проектов, способных кардинально изменить ситуацию на крупных территориях России. Интенсивность внутрисибирских экономических связей существенно, на порядок уступает интенсивности взаимодействий сибирских регионов с европейскими территориями России и с экспортно-импортными взаимодействиями.

Потенциал межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия (и, в том числе, «Сибирского соглашения») используется недостаточно, он требует усиления и новых векторов развития. Развитию интеграционных процессов на Востоке России препятствуют два стереотипа: смешение и подмена понятий «интеграция» и «сепаратизм», а также объективно культивируемая в региональных элитах «презумпция виновности соседа» (т.е. необъективное позиционирование собственных территорий на фоне развития смежных регионов).

Таким образом, объективно назрела политическая и экономическая инициатива возрождения на новой основе общесибирских интеграционных связей и взаимодействий в контексте использования этого потенциала для укрепления российского федерализма. Ее основа – современные научно-технологические вызовы и уклады, позволяющие резко повысить эффективность всей сибирской экономики и страны в целом. Ее эпицентром может служить территория Красноярского края.

♦ Красноярский край объективно способен выполнить новую функцию промышленного и транспортно-логистического интегратора Востока России в новых экономических, научно-технических и геополитических условиях. Отличительной особенностью края – и как территории, и как активного участника социально-экономических процессов, – традиционно является тесная связь с процессами в стране, не говоря уже о Сибири и Дальнем Востоке. В определенном смысле, край является «показательной» территорией с точки зрения отражения общих процессов и страны, и ее восточных регионов.

Вектор усиления процессов межрегиональной интеграции сибирских регионов (в том числе на принципах взаимодополнения их хозяйственных комплексов и человеческого потенциала) должен стать одним из важнейших направлений поиска новой «сибирской суперидеи». Поэтому целесообразно изучать, обосновывать и артикулировать на различных уровнях (Совет Федерации; Государственная Дума; Общественная палата; крупные экономические форумы) возможность и готовность сибирских регионов в лице их властей и бизнес-структур к такой межрегиональной интеграции, а также требовать создания необходимых для этого условий и механизмов. При этом

должно быть недвусмысленно заявлено, что это делается не с целью создания здесь квазиавтономного и самодостаточного крупного территориального анклава России, а, напротив, – в интересах укрепления российской государственности и российского федерализма.

8.4. Управление и контроль реализации Стратегии развития Сибири

Важное значение имеет организация эффективного управления и контроля за реализацией Стратегии развития Сибири. Следует отметить, что определенный задел здесь уже создан.

В 2001–2002 гг. разработчики первой версии СЭРС понимали важность этих мероприятий и сразу после принятия «правительственного варианта» Стратегии была создана Комиссия по вопросам ее реализации¹. Программа работ по направлениям реализации Стратегии состояла в подготовке проектов законодательных и нормативных актов, федеральных, межрегиональных и региональных программ социально-экономического развития, а также в осуществлении взаимодействия и координации действий органов власти.

Очевидно, что в силу недостатков официальной версии Стратегии, из-за отсутствия адресности ее направлений и мероприятий, работа этой Комиссии изначально натолкнулась на большие трудности. Не продемонстрировали большой эффективности и созданные подкомиссии (направления). Сказались административные недоработки, бюрократический подход к формированию некоторых направлений, неверие самих руково-

¹ Сопредседателями Комиссии были назначены председатель Сибирского отделения Российской академии наук академик Н.Л. Добрецов, заместитель полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе М.Ю. Сеньковская и председатель Совета Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение», глава администрации Алтайского края А.А. Суриков. Была закреплена персональная ответственность руководителей сибирских регионов и сибирских отделений РАН, РАСХН и РАМН за конкретные направления реализации Стратегии.

дителей в то, что существующий вариант Стратегии имеет серьезные шансы на успех, отсутствие попыток привлечения к этой работе крупного бизнеса.

Тем не менее накопленный на этом этапе опыт (даже с учетом его негативных последствий) следует использовать. Функции межведомственной и межпроектной координации новой версии Стратегии развития Сибири и контроль за ходом ее реализации целесообразно возложить на созданный в Сибирском федеральном округе Высший экономический совет. Для оперативного управления ходом реализации Стратегии и контроля требуется сформировать специальную дирекцию.

Эффективность любых стратегических документов в существенной степени связана с их надежным и прозрачным информационным наполнением. Поэтому для повышения обоснованности принятия решений при оценке эффективности реализации проектов и мероприятий Стратегии развития Сибири и тенденций социально-экономического развития, в регионах Сибирского федерального округа необходимы разработка и внедрение системы мониторинга СЭРС, основанной на современных прогнозно-диагностических моделях, базах данных и ГИС-системах. Эти функции мог бы выполнять Центр мониторинга социально-экономических процессов и природной среды Сибирского федерального округа.

Важным направлением по реализации Стратегии развития Сибири на стыке совершенствования системы регионального управления, обновления информации о потенциале и путях развития конкретных территорий и производств, получения новых знаний о направлениях решения отмеченных в СЭРС региональных проблем должно быть возобновление практики организации и проведения комплексных региональных экспедиций. С этой целью в рамках мероприятий по реализации Стратегии развития Сибири должны быть составлены программа работ и обоснование конкретных экспедиций, определены источники их финансирования, головная организация и список участников. Этот вопрос целесообразно вынести на заседание Высшего экономического совета Сибирского федерального округа.

Предложения по усилению системности региональных стратегий и их нацеленности на успех

Решающее значение в успехе реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири мы связывали с комплексными мерами по формированию систем стратегического планирования в субъектах Федерации. В этой связи для придания разработанным региональным стратегиям системности и их нацеленности на реализацию стратегических целей и задач всего сибирского макрорегиона мы предложили:

1. Провести экспертизу всех региональных стратегий субъектов Федерации, входящих в состав Сибири, на предмет оценки качества их разработки, взаимной совместимости и ориентации на достижение основных целей и задач Стратегии социально-экономического развития Сибири.

2. В случае обнаружения в региональных стратегиях дублирующих инвестиционных проектов провести дополнительную работу по исключению ненужного дублирования, приводящего к неоправданной межрегиональной конкуренции и нерациональному использованию федеральных и региональных бюджетных средств.

3. Рекомендовать администрациям субъектов Федерации дополнить разработанные стратегии схемами территориального планирования и долгосрочными и среднесрочными Комплексными программами, в которых должны содержаться конкретные целевые программы и системы мероприятий по реализации стратегических направлений социально-экономического развития субъекта Федерации. Следует обратить особое внимание на включение в состав комплексных программ разделов по оценке и мониторингу региональных программ и эффективности использования бюджетных средств, выделенных на их реализацию.

4. Рекомендовать администрациям субъектов Федерации привлекать к разработке и реализации программных документов стратегического планирования экспертное сообщество, бизнес-структуры и институты гражданского общества. Шире использовать в процессе разработки стратегий и долгосрочных и среднесрочных программ современные экономико-математические методы и модели анализа и прогнозирования регионального раз-

вития, строить на этой основе различные сценарии долгосрочного развития и разрабатывать перспективные балансы продукции и ресурсов.

5. В процессе организации системы стратегического планирования в регионах Сибири обратить особое внимание на целесообразность разработки стратегических документов межрегионального характера, нацеленных на обоснование реализации и выработку соответствующих механизмов решения крупных межрегиональных проблем. Эти масштабные перспективные проекты и программы могут охватывать территорию нескольких субъектов Федерации и смежных федеральных округов.

♦ В этой связи мы выдвинули предложение о целесообразности обоснования крупной межрегиональной программы (мегапроекта) «Российский Север и Арктика в условиях вызовов XXI века: ресурсы, жизнедеятельность, экология». Такая масштабная программа, по нашему мнению, должна получить статус нового национального проекта, и в ней должны концентрироваться ключевые проблемы активного перехода России к интенсивному хозяйствованию в арктических условиях на новых принципах недропользования и формирования комфортных условий жизнедеятельности в экстремальных природно-климатических условиях. Актуальность такой программы-мегапроекта в современных условиях резко возрастает в связи с особым вниманием России к вопросам освоения Арктики (в том числе в связи с резко усилившейся международной конкуренцией за право хозяйственной деятельности в этой части планеты).

6. С целью повышения обоснованности оценок эффективности реализации проектов и мероприятий Стратегии Сибири, а также общей оценки тенденций социально-экономического развития регионов Сибирского федерального округа необходимо ускорить работу по созданию Центра мониторинга социально-экономических процессов и природной среды Сибирского федерального округа. Обратить особое внимание администраций субъектов Федерации на необходимость внедрения региональных систем мониторинга (охватывающих и муниципальный уровень), основанных на современных прогнозно-диагностических моделях и ГИС-системах.

7. Особое внимание обратить на разработку и внедрение в масштабах Сибирского федерального округа целостной и унифицированной системы переподготовки управленческих кадров для региональных администраций, в том числе с учетом их участия в разработке и реализации стратегических документов регионального развития.

8. Новизна и недостаточная организационно-методическая проработка некоторых важных вопросов Стратегии, связанных с ее реализацией, потребует подготовки и осуществления ряда пилотных проектов, чтобы найти механизмы решения соответствующих задач с последующим их широким тиражированием на регионы и компании Сибирского федерального округа. Речь идет о содействии со стороны крупного бизнеса развитию малого предпринимательства, усилению режима энергосбережения, становлению в субъектах Федерации округа системы социального партнерства (трипартизма), отработке механизма регионального перераспределения трудовых ресурсов и ряда других. В связи с этим требуется форсировать договоренности о совместной подготовке и реализации на территории Сибирского федерального округа пилотных проектов по данным направлениям с руководством ряда крупных корпораций. Мы также отмечали необходимость активного вовлечения общественности и институтов гражданского общества в реализацию Стратегии социально-экономического развития Сибири.

Формируя эти предложения, мы полагали, что, с одной стороны, появляется шанс перенести на межрегиональный уровень часть задач по реализации региональной политики Российской Федерации, с другой – усовершенствовать систему регионального управления в Сибири.

Конечно, мы отдаем себе отчет в том, что представляем здесь достаточно идеализированную картину возможной реализации Стратегии развития Сибири и что действительное положение вещей может существенно отличаться от этого «идеала», к которому, как мы полагаем, целесообразно стремиться. Задача науки – показать и обосновать такой путь развития, а дальше все будет определяться политической волей федерального и регионального руководства. А бизнес будет идти в русле этих решений, но ему также нужен необходимый ориентир развития и уверенность в том, что этот путь поддерживает государство.

♦ Наше знакомство с другими стратегиями развития российских макрорегионов показало, что только в ряде из них (например в Стратегии социально-экономического развития Северо-Запада) имеется более или менее четкая проработка механизмов и институциональных условий их реализации. В Стратегии Уральского федерального округа основной акцент при формулировке механизмов сделан на реализации кластерных инициатив, в Стратегии Южного округа – на вопросах мониторинга и формирования системы «контроллинга»¹. Весьма специфичный инструмент достижения целей предложен в Стратегии Северо-Запада – лоббирование интересов стратегического развития данного макрорегиона на межрегиональном и международном уровнях [Стратегии..., 2004, с. 181]. В целом во всех стратегиях макрорегионов подчеркивается необходимость организации системы мониторинга и контроля за ходом реализации содержащихся в них основных программных мероприятий.

8.5. Федеральная целевая программа – конкретизация мер по реализации стратегии развития региона

Использование института федеральных целевых программ для развития макрорегионов

Возникает вопрос о соотношении стратегий развития макрорегионов и их федеральных целевых программ. Наличие стратегии макрорегиона не имеет однозначным последствием выделение федерального финансирования на ее мероприятия. Стратегия не является, например, элементом Бюджетного кодекса Российской Федерации (в отличие от федеральной целевой программы), и средства на ее реализацию невозможно проводить через официальные статьи государственного бюджета. Поэтому логическим шагом по развертыванию конкретных работ по реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири являлась бы разработка на ее основе более детализированной и конкретизированной федеральной целевой программы. Однако здесь имеется целый ряд проблемных вопросов.

¹ Контроллинг – целенаправленная система планирования и контроля, обеспечивающая интеграцию, системную организацию и координацию фаз процесса управления, функциональных областей (отраслей), организационных единиц (регионов, муниципалитетов, организаций) и мегапроектов макрорегиона [Стратегии..., 2004, с. 316].

В настоящее время существует лишь одна федеральная целевая программа макрорегионального уровня – Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья до 2013 года»¹ (в программных мероприятиях этой ФЦП доминировало финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением саммита АТЭС во Владивостоке в 2012 г.). Опыт ее реализации (а также печальный опыт ФЦП «Сибирь») показал, что такие масштабные программы, в которые включены практически все задания по развитию производственного потенциала в разрезе важнейших отраслей макрорегиона и обоснованы финансовые требования для реализации всех производственных проектов, не имеют шансов на успех.

Причина этого понятна.

Во-первых, в свое время Министерство экономического развития и торговли РФ взяло курс на сокращение числа региональных целевых программ, мотивируя это тем, что федеральный бюджет не в состоянии профинансировать большое количество региональных ФЦП, большинство из которых, по сути, не были построены по каноническим схемам программного планирования и представляли собой «расширенную заявку» на дополнительное финансирование субъектов Федерации. Это на самом деле приводило к обесценению таких программ и к дискредитации программного метода в решении региональных проблем.

Во-вторых, для ФЦП макрорегионов были не вполне ясны субъектно-объектные отношения и разделение сфер ответственности и интересов центра, субъектов Федерации и межрегиональных органов при их реализации (Аппараты полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральных

¹ Весьма жесткая критика хода реализации дальневосточной ФЦП дается в Институте экономических исследований ДВО РАН. Так, в книге «Региональный программный мониторинг» говорится: «Повторяющаяся с начала 80-х годов во всех планово-программных документах, касающихся Дальнего Востока и Забайкалья, задача интеграции с экономиками стран АТР и СВА к настоящему времени хоть и стала более предметной по постановке и конкретной по структуре, но по-прежнему далека от реализации. Регион по-прежнему не является сколько-нибудь заметной органической частью северо-азиатской субэкономики» [Региональный программный мониторинг..., 2004, с. 87–88]. В книге приведены примеры катастрофического невыполнения программных мероприятий по основным стратегическим направлениям.

округах, межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия). Предлагаемые дирекции программ не были способны интегрировать такие интересы и не обладали ни политической силой, ни финансовыми возможностями.

В-третьих, фактически вне этих ФЦП оставался крупный бизнес, без которого в современных условиях невозможно изменить экономическую ситуацию в регионах.

И, наконец, «региональная гигантомания» плохо вписывается в современные методы и направления региональной политики, и она весьма уязвима для критики.

Имеется опыт (к сожалению, негативный) по трансформации второй версии сибирской стратегии («Стратегия Сибири: партнерство власти и бизнеса во имя социальной стабильности и устойчивого роста»), разработанной в 2005 г., в новую ФЦП по Сибири.

♦ Такой же печальный опыт получен и при разработке стратегических документов по социально-экономическому развитию Дальнего Востока. Так, свою негативную оценку трансформации Стратегии среднесрочного социально-экономического развития Дальнего Востока и Забайкалья, разработанной в Институте экономических исследований ДВО РАН совместно с Советом по изучению производительных сил и Ассоциацией экономического взаимодействия субъектов РФ Дальнего Востока и Забайкалья в Федеральную целевую программу экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья до 2010 г., приводит в [Стратегии..., 2004, с. 664–668] академик П.А. Минакир. Здесь также повторялась сибирская «история с географией» разработки стратегических документов макрорегиона. МЭРТ привлек для разработки данной ФЦП не профильные научные организации, долгое время работающие над данной проблематикой, а Северо-Кавказский научно-исследовательский центр Высшей школы (г. Ростов-на-Дону).

Осенью 2005 г. к совещанию Высшего экономического совета Сибирского федерального округа в Томске с участием Президента РФ В.В. Путина были подготовлены предложения о разработке Федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Сибири» как формы и механизма реализации разработанной Стратегии социально-экономического разви-

тия Сибири. С этой целью в Аппарате полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе была разработана Концепция такой ФЦП. Автор подготовил предложения и замечания к тексту этой Концепции. Можно было предвидеть, что предложения по формированию новой Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Сибири», несмотря на ее поддержку со стороны всех сибирских губернаторов и Министерства регионального развития РФ, не встретит энтузиазма у федеральных структур, особенно у Министерства экономического развития и торговли и Министерства финансов. Фактически так и произошло на заседании в Томске в 2005 г.

Мы считаем, что инициирование подобной супер-ФЦП, когда «под одну крышу» собираются новые инвестиционные проекты, реализуемые частным бизнесом, сибирская часть национальных проектов, новые инфраструктурные проекты, программы развития субъектов Федерации и муниципальных образований, вызовет нездоровую конкуренцию со стороны других федеральных округов, и можно было предположить, что каждый из них заявит подобную супер-ФЦП. Финал такой «гонки» ФЦП макрорегионов понятен: проиграют все. Излишне большие запросы при минимальном реальном финансировании по принципу «всем сестрам по серьгам» лишь дискредитируют программный принцип решения региональных проблем.

По этой же причине нереальным было и предложение придания ФЦП «Экономическое и социальное развитие Сибири» статуса национального проекта. В то же время мы предложили, что, учитывая исключительную значимость для экономической и политической безопасности России ее северных и восточных регионов, обладающих колоссальными природными ресурсами и выполняющих особую миссию в новой индустриализации страны, гораздо большие шансы на успех имело бы инициирование такого национального проекта, как «Север России XXI века», в рамках которого блок «Социально-экономическое развитие Сибири» мог бы рассматриваться в качестве составной части (подпроекта). Это позволило бы проработать и усилить обоснование и реализацию новых интеграционных проектов (транспортных, энергетических, социальных) между Сибирью, Европейским

Севером, Уралом и Дальним Востоком на принципах ресурсно-экономического взаимодополнения их хозяйственных комплексов, взаимодействия северных и южных территорий (в том числе на основе решения проблемы модернизации и переспециализации экономики регионов), совместному решению задач по государственной поддержке Севера, решению проблем коренных народов и т.д.

Возможно, что могла быть инициирована подготовка другого альтернативного национального проекта «Сибирь и Дальний Восток – экономическая и ресурсная основа новой индустриализации России и укрепления ее позиций в мировом сообществе». Этот проект также имел бы по своей сути интеграционный характер, при этом эпицентром возникновения новых интеграционных связей XXI века рассматривались бы Сибирь и Дальний Восток. Иными словами, успех в этом направлении может быть достигнут не на конфронтации и конкуренции стратегий и ФЦП восточных макрорегионов страны, а на их консолидации и отстаивании единых позиций.

Таким образом, если говорить об использовании института федеральных целевых программ для получения финансовой поддержки перспективного развития сибирского макрорегиона, то в основу подобной ФЦП должна быть положена только поддержка социального блока Стратегии развития Сибири и ее инфраструктурной составляющей (в том числе – по созданию новой инновационной инфраструктуры в сибирских регионах).

Новая схема подготовки и реализации стратегических документов развития макрорегионов

Мы считаем, что необходимо изменить концептуальный подход к подготовке и реализации стратегических документов развития макрорегионов. Новая схема должна включать:

1. Стратегию территориального (пространственного) развития России на 15–20 лет.

2. Стратегии развития макрорегиона на 15–20 лет, в которых в концентрированном виде представлены наиболее масштабные пути преобразования экономической и социальной сферы крупных территорий страны, указаны ориентировочные парамет-

ры государственного участия в решении этих проблем и даны ориентиры для крупного бизнеса, определены основные механизмы реализации.

3. Федеральные целевые программы по реализации социально-инфраструктурного блока стратегий развития макрорегионов и основных направлений региональной политики на этой территории¹.

4. Отраслевые/проблемные федеральные целевые программы, реализуемые на территории макрорегиона.

5. Перспективные бизнес-планы крупных корпораций и вертикально-интегрированных компаний в отношении данных территорий.

6. Стратегии и среднесрочные программы субъектов Федерации, входящих в состав данного макрорегиона.

В этом случае удастся уйти от прошлой сути ФЦП макрорегиона как «сводного плана финансовых заявок» по основным направлениям развития и реализовать новую схему, в которой на верхнем уровне определяются стратегические направления развития и основные «правила игры» государства и частного бизнеса на территории макрорегиона и устанавливаются сферы их влияния и ответственности с последующим разделением этой ответственности по линии государственной поддержки и по линии частного бизнеса.

Инициатива экономической науки по разработке данных документов имеет, безусловно, не только академический интерес и характер. К сожалению, приходится констатировать, что в настоящее время пока отсутствует осознанная государственная политика в отношении восточных районов страны и, в частности, Сибири. Следствием этого являются большие народнохозяйственные потери сегодня и многократно возрастающие затраты на их ликвидацию в будущем. Стратегические решения по поводу освоения новых ресурсных баз на востоке России, прокладки веток нефтепроводов и газопроводов, строительства железнодорожных магистралей и автодорог

¹ В отличие от обычных ФЦП (типа ФЦП «Дальний Восток и Забайкалье») в них не включаются подпрограммы и мероприятия по инвестиционным проектам, реализуемым частным бизнесом.

принимаются, основываясь на политических интересах и предпочтениях или как результат лоббирования интересов крупных компаний.

Именно поэтому в России сегодня необходима четкая, осознанная и воспринятая всеми слоями власти и общества государственная политика в отношении Сибири и Дальнего Востока как макрорегионов, имеющих стратегическое значение для России на восточном форпосте страны¹. Осуществление такой политики не предполагает чрезмерное государственное присутствие в производственной сфере восточных районов и в системе управления. Но самоустранение государства от насущных экономических и социальных проблем этих регионов чревато серьезными последствиями в настоящем и будущем. На это мы неоднократно указывали в своих работах [Селиверстов, 1997, 2008(а,б)].

Отметим, что ранее предпринимались шаги в этом направлении. Так, в 2001 г. Президиум Государственного Совета РФ под председательством Президента России В.В. Путина принял решение о разработке Концепции государственной политики Российской Федерации на Дальнем Востоке и в Сибири.

♦ Для выполнения этого решения была создана рабочая группа под руководством члена Президиума Госсовета РФ, губернатора Еврейской АО Н.М. Волкова. В состав рабочей группы были включены руководители ряда субъектов Федерации и федеральных министерств, авторитетные российские ученые. Основным идеологом и инициатором данного документа был председатель СОПС академик А.Г. Гранберг. Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (и, в частности, автор книги) был активным участником данной работы.

Был сформирован достаточно целостный документ, отражающий как имеющийся опыт разработки и реализации ФЦП «Дальний Восток и Забайкалье», первой версии «Стратегии социально-экономического развития Сибири», так и новые реалии

¹ На необходимость принятия специального федерального закона, регламентирующего политику государства на востоке страны с учетом геополитического значения этих территорий, мы указывали еще в нашей публикации 1996 г. [Селиверстов, 1996].

в государственной внешнеполитической, структурной и инвестиционной политике России.

При подготовке данного документа учитывалось, что необходимость формирования новой государственной политики в отношении Сибири и Дальнего Востока определяется особой остротой накопившихся в этом макрорегионе демографических, социальных, экономических, геополитических проблем; радикально меняющимися приоритетами и условиями развития макрорегиона в рамках общенациональной стратегии в XXI веке, адекватно реагирующей на процессы глобализации; потребностями реформирования системы государственного и муниципального управления с учетом региональных особенностей.

Предлагаемая Концепция, по замыслу разработчиков, отражала общие принципы и основные направления государственной политики в отношении Сибири и Дальнего Востока. Она не должна была заменять государственные документы, конкретизирующие стратегию социально-экономического развития страны применительно к территориям Сибири и Дальнего Востока в виде региональных стратегий и программ. Предполагалось, что положения Концепции могут использоваться при доработке «Стратегии развития Сибири», обновлении Федеральной целевой программы «Дальний Восток и Забайкалье», а также в программах развития субъектов Российской Федерации на территории Сибири и Дальнего Востока. Но, к сожалению, данный документ не оказался востребованным и был утоплен в бюрократической пучине.

В последние годы интерес высшего руководства страны к проблемам Сибири и Дальнего Востока серьезно возрос. Соответственно, существенно усилилось и внимание профильного министерства – Министерства регионального развития – к государственному регулированию территориального развития на востоке страны. И это внушает некоторый оптимизм. Очевидно, что крупные государственные решения в отношении Сибири и Дальнего Востока и соответствующие управляющие политики – региональная, инвестиционная, социальная, инновационная – должны иметь серьезный научно-методологический, информационный и концептуальный базис. Именно эту роль должны выполнять стратегии развития российских макрорегионов.

Часть III

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СУБФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ (НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ И ЕЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ)

ГЛАВА 9

РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ НА ПЕРИОД ДО 2025 ГОДА

Введение

Новосибирская область является одним из лидеров в Российской Федерации по созданию многоуровневой системы стратегического планирования, основанной на современных управленческих новациях и механизмах реализации, на принципах системности и государственно-частного партнерства.

♦ В области разработаны, утверждены и приняты к исполнению Стратегия социально-экономического развития региона на период до 2025 г., Схема территориального планирования Новосибирской области на этот же период и Программа социально-экономического развития региона на период до 2015 г., призванная конкретизировать стратегические установки долгосрочного развития, спроецировать их на ближайший среднесрочный период и выработать конкретные механизмы реализации в виде приоритетных программ и задач.

♦ На уровне новосибирского мегаполиса проведены корректировка и уточнение принятого ранее Стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска на период до 2020 г., активно используется Генеральный план г. Новосибирска.

♦ На нижнем районном уровне с разной степенью эффективности разрабатывается система долгосрочных и среднесрочных программ и ежегодных планов социально-экономического развития административных районов и муниципальных образований. Важное место в системе регионального управления играет 3-летний План социально-экономического развития, разрабатываемый на принципах «скользящего планирования».

Совокупность этих программных документов дает основание говорить именно о системе регионального стратегического планирования, реализуемой в данном субъекте Федерации.

Автор являлся непосредственным исполнителем этих разработок (а по ряду из них – руководителем), охватывающих разные стадии (Стратегия, Программа) и уровни (субъект Федерации, г. Новосибирск, г. Бердск) планирования. На примере Новосибирской области нам удалось верифицировать и реализовать на практике основные теоретические концепции и методические подходы к стратегическому планированию, изложенные в первой части книги.

В главах третьей части книги акцент сделан не столько на содержательных результатах осуществленных разработок (конкретные индикаторы развития, темпы роста и отраслевая структура региональных и муниципальных экономик, сравнительные характеристики разработанных сценариев развития), сколько на достаточно подробном описании самой технологии разработки и процесса «конструирования» программных документов. Фактически мы будем описывать процесс регионального «стратегирования». Это может представлять методический интерес для других аналогичных работ и будет являться основой для получения содержательных выводов и рекомендаций по разработке стратегических документов регионального и муниципального развития.

9.1. Новосибирская область как объект стратегического планирования

Место Новосибирской области в экономической системе страны: краткая ретроспектива

Новосибирская область может рассматриваться интересным модельным регионом – субъектом Российской Федерации, который осуществил собственную модель экономического развития, основанную на реализации основных конкурентных преимуществ данного региона, на эффективных управленческих решениях и технологиях и на воплощении в жизнь принципа «опоры на собственные силы».

За последние полвека Новосибирская область трижды сменяла свой имидж, роль и значимость в экономической системе страны: от одного из наиболее развитых регионов Российской Федерации в 60–80-е годы прошлого века со специализацией на развитии машиностроения к позиционированию как «нового депрессивного региона» с конца 1980-х годов до окончания 1990-х, и, наконец, вхождение в группу одного из наиболее динамично развивающихся субъектов Российской Федерации с диверсифицированной структурой экономики и с ориентацией на инновационный путь развития начиная с первых лет нового тысячелетия.

В конце 1980-х годов по комплексной оценке экономического потенциала Новосибирская область была в первой десятке регионов РСФСР и имела имидж региона с прогрессивной структурой хозяйства, с сильным научно-образовательным потенциалом и с интенсивным сельским хозяйством.

В период рыночных реформ высокий потенциал региона оказался невостребованным и стал быстро разрушаться. Если в 1994 г. в Новосибирской области валового регионального продукта на душу населения производилось около 90% от среднероссийского уровня, то к 1996 г. этот показатель снизился уже до 87%, а к 2002 г. – до 75,6%. Особенно пострадали базовые для Новосибирской области отрасли машиностроения, составляющие основу высокотехнологичного производства, – приборостроение, электроника и микроэлектроника. Новосибирская

область в середине 1990-х годов вошла в категорию «новых депрессивных регионов» [Селиверстов и др., 2000].

В конце 1990-х годов и в начале нового века произошло качественное изменение специализации Новосибирской области: из мощного промышленного центра России она превратилась в регион, обслуживающий сферу обращения и финансы, межрегиональную торговлю, усилились позиции региона как крупного транспортного центра. В результате в структуре валового регионального продукта Новосибирской области значительно выросла доля услуг – с 40,2% в 1995 г. до примерно 63% в 2009 г.

За последние годы Новосибирская область в своем экономическом и социальном развитии добилась серьезных успехов. В результате последовательной модернизации экономической политики удалось достигнуть высоких темпов роста в промышленности, сельском хозяйстве, торговле. Увеличивались инвестиции в реальный сектор экономики. Возросли реальные доходы населения. Улучшились финансовые показатели предприятий и организаций, что способствовало росту доходной базы региона. Начался процесс технологического обновления и освоения производства конкурентоспособной продукции.

В настоящее время Новосибирскую область можно называть *территорией нового качества роста*. Начиная с 2001 г. темпы роста ВРП и промышленности региона в среднем на треть превышали среднероссийские, улучшились его позиции в Сибирском федеральном округе (рис. 9.1). Заметно усилилась действенность инновационной политики. Стабилизировалась положительная динамика качества жизни населения, приближаясь к средним значениям по Российской Федерации. По темпам строительства Новосибирская область стоит в одном ряду с Москвой, Санкт-Петербургом и Татарстаном.

Наш анализ показал, что устойчивость Новосибирской области по отношению к кризисным явлениям была выше, чем в среднем по России. Хотя начиная с последнего квартала 2008 г. экономика области столкнулась с серьезными проявлениями кризиса, по итогам 2008 г. в целом Новосибирская область показала высокие результаты социально-экономического развития – среднегодовой темп прироста промышленного производ-

ства составил 8,6% (по РФ – 2,1%), инвестиций в основной капитал – 18% (по РФ – 9,1%), реальных денежных доходов населения 13% (по РФ – 2,7%). В 2009 г. снижение роста производства и основных показателей благосостояния в регионе также были ниже, чем в среднем по Российской Федерации и по Сибирскому федеральному округу, а в сельском хозяйстве вообще был достигнут рекордный за все годы сбор зерновых.

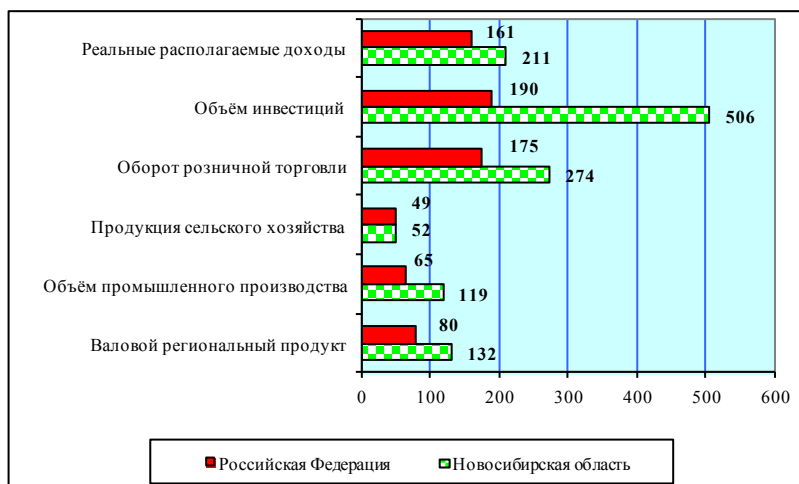


Рис. 9.1. Темп прироста основных экономических показателей по Новосибирской области и РФ, % 2008 г. к 1999 г.
(в сопоставимой оценке)

Тем не менее в целом по основным показателям уровня жизни область находится лишь в середине списка субъектов Российской Федерации. Значительная часть производственного аппарата региона устарела как физически, так и морально. Так, в 2006 г. объем инвестиций в основной капитал, приходящихся на одного жителя области, был вдвое меньше, чем в среднем по стране. Поэтому перед регионом и его властными структурами была поставлена задача переломить эти тенденции, усилить и укрепить позитивную динамику экономического роста, добиться качественных преобразований во всех сферах жизни. Было достигнуто четкое понимание, что задача модернизации эконо-

мики и достижения новых высоких стандартов уровня жизни населения региона может быть решена только при консолидации усилий власти, бизнеса и населения области и при наличии научно обоснованной долгосрочной программы действий, отраженной в системе стратегических документов регионального и муниципального развития.

Специфические особенности и основные конкурентные позиции региона

При формировании стратегических альтернатив социально-экономического развития Новосибирской области на долгосрочную перспективу нами были выявлены и в дальнейшем учитывались следующие характерные особенности региона.

1. Новосибирская область обладает *специфической пространственной структурой*: подавляющая часть ее экономического потенциала расположена в Новосибирской городской агломерации, куда наряду с Новосибирском входят также города Бердск, Искитим и Обь, поселки Кольцово и Краснообск. «Большой Новосибирск» – это около 80% населения области, и подобная моногородская структура размещения оказывает серьезное влияние на тенденции и эффективность экономического развития региона.

Отсутствие других крупных и средних городов снижает возможности диверсификации хозяйственной деятельности и объективно делит всю территорию на два полюса: относительно благополучную городскую агломерацию и в значительной своей части существенно менее развитые сельские территории.

2. Область практически *независима от нефтегазовых источников бюджетных доходов, от доходов от добычи и переработки других полезных ископаемых*. С одной стороны, это негативно сказывается на финансовых ресурсах региона. С другой – отсутствие на территории области крупных месторождений невозпроизводимых природных ресурсов и соответствующая структура экономики снимают необходимость перепрофилирования хозяйства региона в долгосрочной перспективе ввиду истощения запасов. Новосибирская область не «привязана» ни к одной крупной вертикально-интегрированной компании, и поэтому ей не страшны потери от перерегистра-

ции крупных бизнес-структур, в существенной степени определяющих наполнение местного бюджета. То, что доходная часть бюджета региона формируется из множества источников, снижает потенциальные финансовые риски и обеспечивает большую стабильность при его формировании.

3. Имеется весьма характерная особенность в части *формирования денежных доходов и расходов населения* в Новосибирской области. Область входит в число немногих регионов России, где душевые расходы превышают душевые доходы, причем в течение последних лет область прочно удерживает лидерство в России по такому превышению (например, в 2004 г. оно составило 21%, тогда как в Москве – 4%, а в целом по России имела место обратная тенденция: среднедушевые доходы превышали расходы на 1,8%; в 2000 г. превышение расходов над доходами в области было еще более внушительным и составляло 34%). Это связано со структурой расходов, в которых в области особенно велика доля сбережений во вкладах, ценных бумагах, затрат на приобретение недвижимости, покупку валюты.

На соотношении показателей денежных доходов и расходов населения в Новосибирской области сказывается также «миграция денег» из соседних регионов (покупка товаров и услуг нерезидентами данного региона). Однако в последние годы органы государственной статистики перестали публиковать данные о денежных расходах населения по регионам России (имеются лишь данные по потребительским расходам населения).

Важнейшая составная часть разработки Стратегии развития Новосибирской области – оценка конкурентных позиций и специфических особенностей региона, выделяющих его из остальных субъектов Федерации. Использование методики SWOT-анализа¹ позволило выявить сильные стороны, ограничения и возможности развития, потенциальные внешние угрозы для Новосибирской области (рис. 9.2).

¹ Проводился в разрезе важнейших сегментов производства, финансов и социальной сферы.

Возможности развития	Возможные внешние угрозы
✓ Достижение синергии всех потенциальных источников роста ✓ Межрегиональная и международная кооперация и интеграция ✓ Реализация статуса центра федерального округа	⇒ Рост межрегиональной конкуренции за мобильные ресурсы (трудовые и финансовые) ⇒ Недостаточность федеральной поддержки крупных инфраструктурных проектов ⇒ Рост международной конкуренции за квалифицированный персонал ⇒ Неконтролируемая миграция ⇒ Смена парадигмы государственной поддержки (наука и предприятия ОПК)
Сильные стороны	Ограничения развития
✓ Уникальный научно-образовательный комплекс ✓ Выгодное географическое положение ✓ Развитый человеческий капитал ✓ Высокие устойчивые темпы роста экономики в последние годы ✓ Диверсифицированная структура экономики ✓ Статус центра федерального округа ✓ Качество законодательной, нормативно-правовой и методической базы	⇒ Слабая ресурсно-минеральная база ⇒ Низкая восприимчивость реального сектора к инновациям ⇒ Неравномерность развития районов НСО ⇒ Сокращение численности населения ⇒ Состояние автодорожной сети и коммунальной инфраструктуры ⇒ Изношенность основных фондов

Рис. 9.2. Итоговые характеристики SWOT-анализа Новосибирской области

Нами сделан вывод, что Новосибирская область обладает тремя основными конкурентными преимуществами:

1) уникальным даже по мировым масштабам *научно-образовательным потенциалом* в виде концентрации научных институтов Российской академии наук, Российской академии сельскохозяйственных наук и Российской академии медицинских на-

ук, отраслевой и вузовской науки, сети высших учебных заведений, а также высокого уровня образования населения;

2) *выгодным экономико-географическим положением*: расположение в центре России на пересечении важнейших транспортных коммуникаций, «столичный статус» города Новосибирска и его особая роль в федеративной системе России (что связано с расположением здесь аппарата Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе и территориальных представительств федеральных министерств и ведомств);

3) *диверсифицированной структурой реального сектора экономики*, в котором в гармоничной пропорции сочетаются промышленность, сельское хозяйство, строительство и транспорт.

Перечисленные конкурентные преимущества области дополняются заметной ролью предприятий *малого и среднего бизнеса*. По числу малых предприятий Новосибирская область занимает шестое место в Российской Федерации. По показателю насыщенности *банковской системой* Новосибирск входит в десятку ведущих регионов по России и лидирует в Сибирском федеральном округе. Новосибирской области принадлежит явное лидерство в Сибири по развитию *IT-компаний*: третье место на рынке российских информационных и коммуникационных технологий.

Эти конкурентные преимущества Новосибирской области могут быть реализованы в нелегкой цивилизованной конкурентной «борьбе» с соседними регионами. Тем более что нами был зафиксирован процесс усиления в последние годы межрегиональной конкуренции на территории Сибири, в том числе:

- ◆ в настоящее время три субъекта Федерации (Омская, Новосибирская области и Красноярский край) реализуют свой геополитический потенциал в части развития транспортных комплексов (мультимодальных транспортных узлов);
- ◆ усиливается конкуренция между сибирскими регионами (Новосибирская и Томская области, Красноярский край) в сфере осуществления проектов развития инновационных центров федеральной значимости;
- ◆ новые образовательные инициативы по созданию национальных университетов были инициированы Новосибирской

и Томской областями и Красноярским краем. В Красноярске создан Сибирский федеральный университет, в состав которого вошли четыре действующих вуза, а Новосибирский госуниверситет получил особый статус «исследовательского университета».

Успех в этой конкурентной борьбе в существенной степени зависит от правильных управленческих решений. В то же время основу будущего развития Сибири будет составлять не столько региональная конкуренция, сколько межрегиональные взаимодействия и сотрудничество, и это должно накладывать ограничения на параметры региональных стратегий и программ. В долгосрочной перспективе принципиально важна именно *совокупность всех потенциальных точек роста Новосибирской области*. В комплексе такими преимуществами не обладает ни один другой промышленный центр на востоке страны, именно взаимосвязь и дополняемость всех потенциальных источников роста существенно повышают общую конкурентоспособность Новосибирской области.

9.2. Методические особенности разработки Стратегии

Исполнители и форматы Стратегии

«Стратегия Социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года» (далее – «Стратегия») разработана в 2006–2007 гг. в соответствии с распоряжением губернатора Новосибирской области в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН с привлечением следующих организаций:

- Институт стратегии и тактики бизнеса;
- Институт комплексных исследований транспортных систем (филиал ИТПМ СО РАН);
- Сибирский НИИ экономики сельского хозяйства СО РАСХН;

- Научный центр клинической и экспериментальной медицины СО РАМН;
- Сибирский университет потребительской кооперации;
- Сибирский центр поддержки общественных инициатив;
- Кафедра мировой экономики и туризма Сибирского государственного университета путей сообщения.

Научные руководители разработки – директор Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, академик РАН В.В. Кулешов и заместитель директора ИЭОПП СО РАН, к.э.н. В.Е. Селиверстов¹.

Стратегия была разработана в трех форматах: краткий (презентационный), основной (236 стр.) и расширенный – включая разработочные и аналитические материалы (10 томов общим объемом около 800 страниц).

При разработке Стратегии были проведены:

1. Социологические опросы населения:
 - ✓ по качеству жизни (717 человек);
 - ✓ жителей Академгородка о перспективах развития науки и научно-инновационной сферы (150 человек);
2. Опросы экспертов:
 - ✓ по развитию транспортной системы Новосибирской области (46 экспертов);
 - ✓ по проблемам иностранной миграции (19 экспертов);
3. Опросы руководителей предприятий и фирм по перспективам развития:
 - ✓ промышленных предприятий (80 предприятий);
 - ✓ малых инновационных предприятий (25 предприятий);
 - ✓ строительных фирм и компаний (распространено 60 анкет);
 - ✓ о внешнеэкономической деятельности (более 30 наиболее активных предприятий).

¹ Автором были разработаны «идеология» и структура данного документа, подготовлены два основных раздела «Стратегический анализ развития и конкурентных возможностей Новосибирской области» и «Институциональные условия и механизмы реализации Стратегии», осуществлено научное редактирование всего документа. Кроме того, нами осуществлялось все оперативное руководство разработкой Стратегии, взаимосвязь с администрацией Новосибирской области и с внешними соисполнителями.

В ходе работ над Стратегией были также разработаны:

- Концепция развития транспортно-логистического кластера Новосибирской области;
- Концепция развития кластера электротехнического и энергетического машиностроения Новосибирской области;
- Концепция развития АПК и сельских территорий Новосибирской области;
- Стратегия развития туризма в Новосибирской области.

Предварительные материалы Стратегии и ее отдельные разделы обсуждались в цикле совещаний, проведенных в администрации Новосибирской области, в ИЭОПП СО РАН, на заседании Совета Межрегиональной ассоциации руководителей предприятий, Директорского форума и т.д. Всего было проведено около 30 заседаний.

В итоге удалось реализовать принцип партнерства власти, бизнеса, науки и институтов гражданского общества в разработке и реализации стратегического документа развития региона, который реально стал важнейшим ориентиром дальнейшего развития и активно использовался властными структурами и бизнес-сообществом. Проект Стратегии был обсужден и одобрен на заседании Межведомственной комиссии в Министерстве регионального развития Российской Федерации 6 марта 2007 г., на двух заседаниях Совета администрации Новосибирской области и на заседании Совета по стратегическому развитию Новосибирской области 20 июня 2007 г.

Новая методическая схема разработки стратегического документа

При обосновании научных и методических основ Стратегии мы исходили из того, что в современных условиях практически исчерпали себя традиционные подходы к разработке стратегических документов регионального развития, базирующиеся на анализе современной ситуации и прогнозе перспективной отраслевой структуры хозяйства. Нами был предложен подход, суть которого отражена в табл. 9.1.

Любая региональная Стратегия предназначена не только для региональных и федеральных органов власти. Она адресована и бизнес-сообществу, интересы которого учитывались при разработке документа, и населению, ради которого ставятся основные цели Стратегии и будут решаться ее основные задачи. Этот принцип был реализован при разработке Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. на принципах государственно-частного партнерства и механизмах социальной ответственности бизнеса. На рис. 9.3 показаны основные задачи, направления работ и взаимосвязи, реализованные в данной Стратегии.

Центральное место в Стратегии занимают обоснование и расчет сценариев долгосрочного социально-экономического развития, которые выполнялись с использованием современного и оригинального экономико-математического инструментария и тщательно отработанной информационной базы. Сценарии долгосрочного развития пронизывали все разделы разработанного документа и увязывались с перспективными инвестиционными проектами, отобранными в ходе разработки Стратегии.

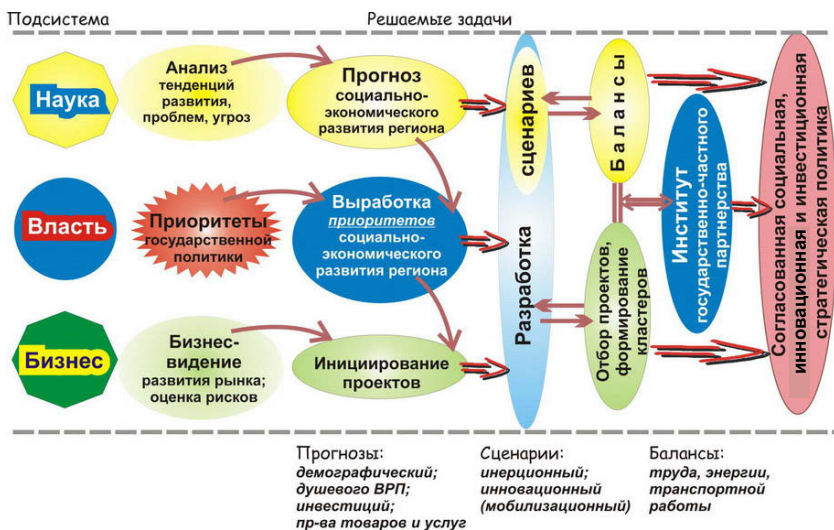


Рис. 9.3. Блок-схема разработки Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области

Таблица 9.1

**Методические особенности разработки
Стратегии социально-экономического развития
Новосибирской области**

Этапы и сферы стратегирования	Традиционный подход	Подход, реализованный в Стратегии Новосибирской области
Анализ современного состояния	Анализ тенденций социально-экономического развития региона. Традиционные методы экономического анализа и системы показателей	Анализ тенденций развития с акцентом на выявление основных конкурентных преимуществ, оценку проблем и угроз и выбор стратегических альтернатив. Традиционный и SWOT-анализ
Прогноз на перспективу	Делается экстраполяционный прогноз частных показателей развития	Используется комплекс экономико-математических моделей (макроэкономических, межотраслевых)
Сценарии развития	Строятся как логические конструкции без использования прогнозных моделей	Формируются и верифицируются на основе расчетов по комплексу экономико-математических моделей
Балансы ресурсов и продукции	Как правило, отсутствуют	Рассчитываются на основе использования комплекса моделей
Социальная политика	Анализ и прогноз отдельных показателей уровня жизни, экстраполяционный демографический прогноз	Прогноз социальной структуры населения и индикаторов развития человеческого потенциала. Демографический прогноз на основе модельных расчетов. Модификация идеи «приоритетных национальных проектов» применительно к перспективам развития области
Промышленная и инвестиционная политика	Анализ и прогноз отраслевой структуры производства	Проектный подход – отбор и обоснование приоритетных инвестиционных проектов. Обоснование создания территориально-отраслевых кластеров как новых форм сетевой организации производства, направленных на реализацию основных конкурентных преимуществ региона

Обоснованность всех программных документов регионального развития в существенной степени определяется тем, насколько полно проработаны ресурсные ограничения, которые связаны с расчетами укрупненных балансов производства и распределения продукции, балансов трудовых ресурсов и балансов топливно-энергетических ресурсов. В Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области расчет этих балансов осуществлялся с использованием макроэкономических и межотраслевых моделей, при этом расчеты по межотраслевой модели осуществлялись в классификации видов экономической деятельности (ОКВЭД).

Традиционные анализ и прогноз отраслевой структуры производства были заменены на обоснования и расчеты формирования на территории области территориально-отраслевых кластеров – новых сетевых форм организации производства, которые возникают в наиболее конкурентоспособных секторах экономики Новосибирской области, являются основными точками роста в долгосрочной перспективе и формируют имидж региона в масштабах России и в системе мирохозяйственных связей.

Более детализированные расчеты и обоснования развития основных отраслей и производств, социальной сферы, сферы услуг проводились применительно к первому 10-летнему периоду, в рамках которого существует большая определенность в отношении известных инвестиционных проектов. Для адекватного отражения и решения основных проблем социальной сферы региона было предложено использовать идею приоритетных национальных проектов как главных направлений решения наиболее острых социальных проблем, стоящих перед российским обществом. При этом с учетом специфики Новосибирской области, возможностей реализации социальных программ на принципах федерального и регионального софинансирования и использования принципов социальной ответственности бизнеса были модернизированы и распространены на долгосрочную перспективу формы и механизмы реализации этих проектов.

На первом этапе работ над Стратегией проводился детальный анализ конкурентных особенностей Новосибирской области, выявлялись основные проблемы и угрозы и формулировались стратегические альтернативы. Это послужило основой для разработки со-

держательных сценариев развития Новосибирской области, параметры которых рассчитывались с применением комплекса экономико-математических моделей, при этом особый акцент делался на расчет и обоснование различных балансов (трудовых ресурсов, топливно-энергетических ресурсов и др.). Параллельно осуществлялась селекция инвестиционных проектов, сводные характеристики которых «встраивались» в модельные расчеты. Параметры сценариев характеризовали материально-вещественные ограничения на будущий рост производства. Параллельно рассчитывались основные параметры социальной политики и разрабатывались демографический прогноз, прогноз социальной структуры населения региона (с акцентом на изучение тенденций формирования «среднего класса») и прогноз основных показателей уровня жизни.

Далее предлагались направления реализации наиболее важных социальных задач через призму приоритетных национальных проектов. Проводилось обоснование главных направлений инновационной, промышленной, кластерной, пространственной политики перспективного развития региона, которые должны обеспечить реализацию его двух основных конкурентных преимуществ: уникального научно-образовательного и инновационного потенциала и выгодного геополитического и экономико-географического положения. На завершающем этапе формулировались институциональные условия и механизмы осуществления Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области.

Предложенная автором логика разработки Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области была трансформирована им в соответствующую структуру данного документа.

- Введение
- Стратегический анализ развития и конкурентных возможностей Новосибирской области
 - Стартовые условия развития Новосибирской области
 - Оценка конкурентных особенностей Новосибирской области: потенциал и факторы роста, проблемы и угрозы
 - Цели и задачи Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г.
 - Методические особенности разработки Стратегии

- Сценарии долгосрочного развития Новосибирской области на период до 2025 г.
 - Макроэкономические расчеты по сценариям социально-экономического развития региона
 - Детализация и верификация мобилизационного сценария перспективного социально-экономического развития Новосибирской области
 - Приоритетные инвестиционные проекты долгосрочного развития Новосибирской области
- Стратегические направления социальной политики
 - Ключевые проблемы социального развития Новосибирской области
 - Цель и основные направления социальной политики
 - Институциональные условия и механизмы реализации социальной политики в Новосибирской области
 - Прогнозируемые изменения демографических и социальных параметров
- Основные контуры промышленной политики Новосибирской области в период 2006–2025 гг.
 - Развитие промышленного комплекса Новосибирской области
 - Новые организационные условия и структуры промышленной политики и развития предпринимательства в Новосибирской области
 - Ключевые проблемы и сценарии развития оборонно-промышленного комплекса Новосибирской области
 - Стратегические направления внешнеэкономической деятельности
- Инновационная стратегия перспективного развития Новосибирской области
 - Этапы реализации стратегической цели инновационного развития Новосибирской области
 - Стратегические направления инновационной политики Новосибирской области
 - Потенциал региональной инновационной системы Новосибирской области
 - Основные проблемы развития инновационной системы Новосибирской области
 - Стратегические приоритеты инновационного развития Новосибирской области
 - Сценарии инновационного развития Новосибирской области
 - Целевые задачи по развитию региональной инновационной системы Новосибирской области
 - Основные мероприятия по выявлению и снижению инвестиционных рисков
 - Инновационная составляющая территориально-отраслевых кластеров Новосибирской области
 - Индикаторы достижения целей инновационной стратегии
 - Механизмы реализации инновационной стратегии на уровне администрации Новосибирской области

- Участие Новосибирской области в реализации межрегиональных связей в Сибирском федеральном округе в рамках инновационной стратегии
- Формирование территориально-отраслевых кластеров в экономике Новосибирской области
 - Транспортно-логистический кластер Новосибирской области
 - Кластер электротехнического и электроэнергетического машиностроения Новосибирской области
 - Строительный кластер
 - Сетевые технологии формирования основ кластера потребительского сектора Новосибирской области
- Реализация и перспективное развитие национальных проектов
 - Национальный проект «Развитие аграрно-промышленного комплекса»
 - Национальный проект «Доступное и комфортное жилье» и стратегические направления развития жилищного строительства в Новосибирской области
 - Национальный проект «Здоровье населения» и перспективы развития здравоохранения в Новосибирской области
 - Образование как главное направление формирования новой генерации квалифицированных трудовых ресурсов региона
 - Газификация Новосибирской области – важнейшее направление повышения экономической, инвестиционной и социальной привлекательности региона
 - Развитие культуры, спорта, индустрии отдыха и туризма
- Перспективные направления пространственной политики Новосибирской области
 - Прогноз пространственной структуры Новосибирской области: особенности и главные направления развития ее ареалов и административных районов
 - Перспективное развитие АПК в районах Новосибирской области: специализация и размещение
 - Развитие мощностей по глубокой переработке древесины в районах Новосибирской области
 - Обеспечение экологической безопасности и охраны окружающей среды
- Институциональные условия и механизмы реализации стратегии
 - Совершенствование имущественных и земельных отношений
 - Совершенствование системы общественных финансов, банковской системы и финансово-бюджетной политики
 - Совершенствование инвестиционной политики и инвестиционной привлекательности региона. Развитие малого бизнеса и предпринимательства
 - Механизмы реализации Стратегии и организационные структуры
- Приложения

Цели и задачи долгосрочного развития Новосибирской области

Наш опыт разработки стратегических документов различного уровня показал, что принципиально большое значение имеют четкое и отвечающее реалиям определение основных целей и формулировка главной миссии региона или муниципального образования. В Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области мы сформулировали их следующим образом:

Миссия Новосибирской области – превращение в главный инновационный центр на Востоке России, отвечающий вызовам XXI века и в один из наиболее комфортных для проживания, труда и отдыха регионов страны.

Генеральной целью разработки Стратегии является формирование научно обоснованной политики повышения уровня и качества жизни населения и устойчивого демографического роста за счет придания экономике Новосибирской области инновационного качества развития, повышения ее конкурентоспособности, инвестиционной привлекательности и финансовой самодостаточности [Кулешов, Селиверстов, 2006].

Обратим особое внимание, что в формулировке генеральной цели и основной направленности Стратегии вопросы и проблемы развития экономики региона не занимали доминирующего положения, а служили средством достижения новых качественных параметров развития локального общества, проживающего на территории Новосибирской области.

Достижение генеральной цели увязывалось со следующими *конкретными целями Стратегии*, реализация которых может быть количественно определена индикаторами развития:

- устойчивый рост благосостояния и качества жизни населения;
- обеспечение значительного роста валового регионального продукта и приближение к лучшим по стране показателям эффективности экономического роста;
- создание и использование экономики знаний для становления Новосибирской области как одного из наиболее ин-

вестиционно и социально привлекательных регионов Российской Федерации;

- развитие конкурентоспособных в российском и мировом масштабах территориально-отраслевых кластеров;
- создание на территории области одного из главных транспортно-логистических центров востока России;
- оптимизация пространственного развития Новосибирской области на основе гармоничного сочетания развития новосибирского мегаполиса, малых городов и сельских районов;
- формирование институциональных, финансовых и инфраструктурных условий для выполнения г. Новосибирском «столичных» и межрегиональных функций для Центрально-Сибирского макрорегиона;
- совершенствование институциональных и правовых условий для уменьшения рисков ведения бизнеса и для обеспечения безопасности экономических агентов.

Выделенные целевые установки и задачи долгосрочного развития Новосибирской области предлагалось реализовывать через *систему взаимосвязанных управляющих политик*, или приоритетов, инициируемых и осуществляемых администрацией Новосибирской области, в том числе:

1) разработка и реализация эффективной социальной политики, направленной на существенный рост человеческого потенциала региона, уровня и качества жизни населения области;

2) осуществление эффективной экономической и финансово-кредитной политики, направленной на поддержку реального сектора экономики в наиболее конкурентоспособных региональных кластерах;

3) реализация эффективной инновационной политики как главного направления технологического прорыва;

4) реализация эффективной пространственной политики, направленной на рациональное сочетание роста Новосибирской городской агломерации, поддержки региональных «точек роста» в других районах Новосибирской области и качественно нового развития сельских поселений;

5) повышение уровня и качества регионального управления на основе модернизации всей системы оказания государственных услуг и использования новейших информационных и телекоммуникационных технологий.

9.3. Сценарии долгосрочного развития Новосибирской области и основные направления социальной, промышленной и пространственной политики

Мобилизационный сценарий развития – основа роста экономики области

Проведенный стратегический анализ послужил основой для разработки содержательных сценариев развития области, параметры которых рассчитаны с применением комплекса экономикоматематических моделей (макрэкономической модели региональной экономики и межотраслевой модели региона)¹. Рассматривались три сценария развития: инерционный, мобилизационный и максимальный.

Опуская методические особенности сопоставления сценариев, остановимся на одном, выбранном в качестве основного, – на мобилизационном сценарии развития. Этот сценарий отвечает задаче высокого и устойчивого роста экономики Новосибирской области. Только такие темпы роста могут обеспечить амбициозные и, вместе с тем, реальные планы укрепления позиций и усиления роли региона в системе народного хозяйства России (рис. 9.4).

♦ Основным условием реализации мобилизационного сценария развития Новосибирской области являлся масштабный рост инвестиций в основной капитал, меняющих технологическую основу экономики региона. Благодаря такому масштабному росту инвестиций будут обеспечены устойчивый рост ВРП Новосибирской области среднегодовым темпом порядка 8% и увеличение к 2025 г. доли затрат на инвестиции в основной капитал до 21,2% от произведенного ВРП (увеличение по сравнению с 2005 г. на 58%).

¹ Расчеты по моделям выполнялись д.э.н. С.А. Суспицыным и к.э.н. В.Н. Чурашевым.



Рис. 9.4. Основные параметры «мобилизационного сценария» развития Новосибирской области (2025 г. по сравнению с 2005 г.)

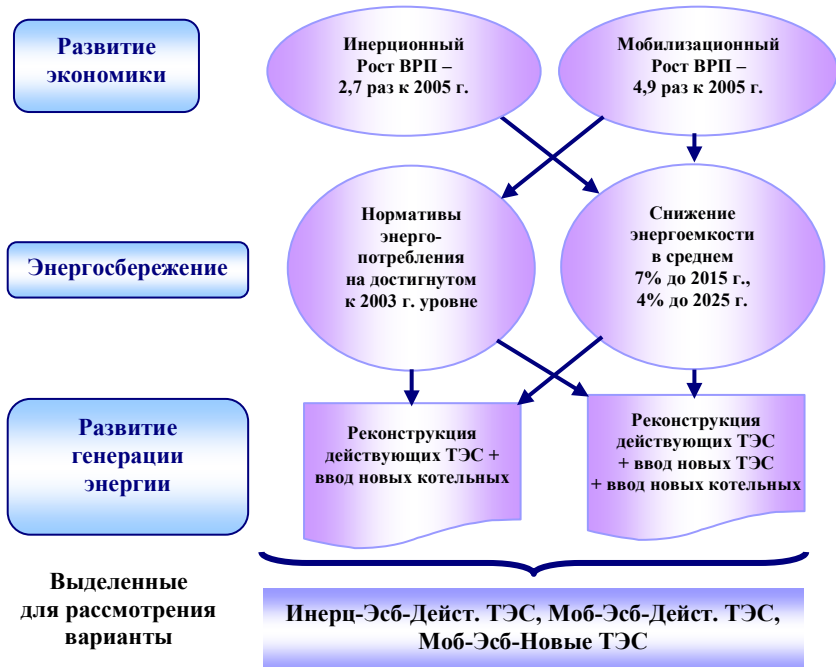


Рис. 9.5. Комбинации вариантов экономического роста, энергосбережения и строительства новых энергомоцностей в Новосибирской области

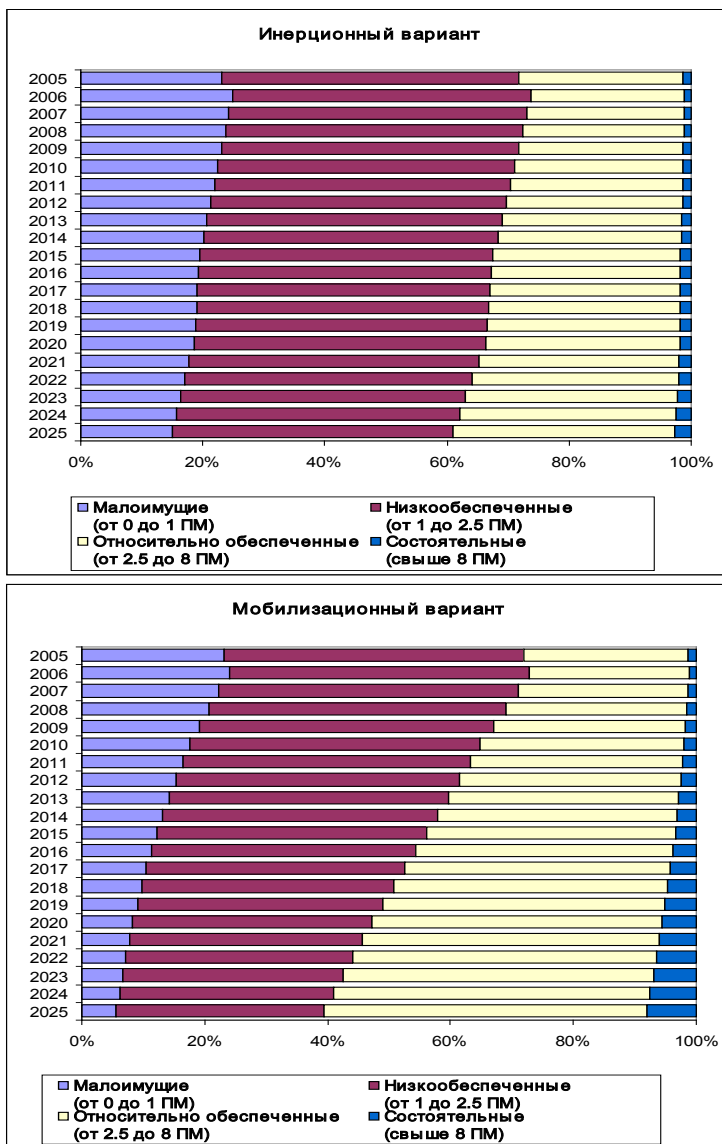


Рис. 9.6. Прогноз социально-экономической структуры населения Новосибирской области при приближении величины прожиточного минимума к минимальному потребительскому бюджету к 2025 г.

Сценарии развития были подкреплены проработкой перспектив развития электроэнергетики и перспективных балансов производства топлива и энергии. Прогнозирование осуществлялось на основе «Модели перспективного развития ТЭК Новосибирской области» и «Прогнозного топливно-энергетического баланса Новосибирской области». Было показано, что в целом в рассматриваемой перспективе регион может обеспечить себе достаточно прогрессивный баланс производства и потребления топливно-энергетических ресурсов, как за счет собственного производства, так и ввоза энергоносителей (рис. 9.5).

Социальная политика

В качестве основных индикаторов эффективности проводимой социальной политики¹ в Стратегии рассматривались:

- ◇ динамика численности населения региона;
- ◇ индекс развития человеческого потенциала, характеризующий долголетие, образованность и уровень доходов населения;
- ◇ оптимизация социально-экономической структуры населения (которая аккумулировала эффект от изменений как институциональной среды, так и условий жизни населения и одновременно выступала предпосылкой развития региона).

С помощью модельных расчетов было показано, что мобилизационный сценарий социально-экономического развития позволит Новосибирской области уже к 2010 г. войти в число регионов России с высоким уровнем развития человеческого потенциала (индекс ИРЧП = 0,811) и обеспечит его дальнейший рост к 2015 г. до 0,846, а к 2025 г. – до 0,910. Наибольший вклад в рост этого индекса внесут экономический рост и образованность населения, в то время как продолжительность жизни даже к 2025 г. не достигнет уровня развитых стран. Согласно демографическому прогнозу, в условиях мобилизационного сценария численность населения Новосибирской области к 2025 г. увеличится на 122 тыс. человек по сравнению с 2005 г.

¹ Раздел готовился под руководством д.с.н. З.И. Калугиной.

Был осуществлен прогноз социальной структуры общества в Новосибирской области в зависимости от тенденций и сценариев социально-экономического развития (рис. 9.6). Показано, что к концу прогнозируемого периода при новых стандартах жизни масштаб бедности сократится в 4 раза и доля бедных составит около 6% населения. Доля низкообеспеченных слоев уменьшится с половины до одной трети, модальной группой станут относительно обеспеченные слои, которые составят ядро среднего класса.

♦ Средний класс – это социальная группа, выделяемая по трем основным критериям: доход, уровень образования, профессионально-должностной статус. Как правило, эти характеристики взаимосвязаны: уровень образования, профессия и характер труда конвертируются в определенный размер дохода. Исходя из этого в проведенных расчетах средний класс – это слой населения с уровнем доходов, приближенным к средним доходам по всей совокупности населения и составляющим от 2,5 до 8 прожиточных минимумов. Наибольший рост численности будет наблюдаться у состоятельных слоев, доля которых увеличится в 7 раз (до 8%), по численности крайних слоев социально-экономическая структура будет относительно сбалансированной.

Промышленная политика

Особое значение при формировании Стратегии придавалось выявлению и отбору важнейших инвестиционных проектов. Анализировались крупные инвестиционные проекты, прошедшие рассмотрение и получившие одобрение в администрации Новосибирской области, а также вновь предлагаемые проекты.

Всего был рассмотрен 81 проект, из них 26 относились к сфере производства, а 43 проекта – к сфере обслуживания. Из требуемых для реализации проектов 596 млрд руб. инвестиций 35% приходилось на сферу производства. Этим структура инвестиций Новосибирской области значительно отличается от других регионов Сибирского федерального округа, где приоритеты отдаются развитию главным образом сырьевого сектора. Направленность крупных инвестиционных проектов первого уровня представлена в табл. 9.2.

Таблица 9.2

Инвестиционные проекты первого уровня

Проект	Инвестиции, млрд руб.	Выпуск продукции	Окончание строительства
Научно-технический парк «Академгородок»	18,9	30 млрд руб. товарной продукции к 2015 г.	До 2015 г.
Промышленно-логистический парк	60	62 млрд руб. товарной продукции к 2015 г. (в сумме за период)	До 2015 г.
Международный авиационный транспортный узел	31,9	5,5 млн пассажиров, 300 тыс. т авиагрузов в год	До 2015 г.
Реконструкция цементного завода ОАО «Искитимцемент»	4,1	1,3 млн т цемента в год	2010 г.
Строительство новых ТЭС	31,6–63,2	5,95–11,9 млрд кВт*ч электроэнергии в год	2014–2020 гг.
Развитие ОАО «Сибирьэнерго»	18,9	20436 тыс. Гкал. тепла, 13,4 млрд кВт*ч электроэнергии в год	До 2015 г.
Разработка месторождения антрацитовых углей, строительство обогащательной фабрики ОАО «Сибантрацит»	8,3	Добыча антрацита 6 млн т в год	До 2012 г.
Строительство многофункционального торгово-развлекательного центра «МЕГА»	3,9	Товарная продукция 270 млн руб., 15 млн посещений в год	До 2009 г.

Некоторые крупные инвестиционные проекты, предлагаемые инвесторами, не вполне вписывались в концепцию наиболее эффективного использования научно-технического и трудового потенциала Новосибирской области с ориентацией только на производство продукции с высокой добавленной стоимостью или имеющей высокую социальную значимость для населения региона (это касалось, например, проекта строительства электроме-

таллургического завода). Поэтому в рамках формирования механизмов реализации Стратегии региона необходима была разработка его адресной инвестиционной программы, основанной не на изолированных и спонтанно возникающих проектах, а на «портфеле инвестиционных проектов», реализующем основные стратегические направления развития региона и его конкурентные преимущества.

Для реализации основных конкурентных преимуществ Новосибирской области в Стратегии было предложено формирование ряда территориально-отраслевых кластеров как новой эффективной формы сетевой организации и управления производства.

◆ При выделении кластеров мы исходили из того, что кластер – это неформальное объединение взаимосвязанных и взаимозависимых структур, между которыми складываются цивилизованные отношения, основанные на понимании наличия общих интересов и необходимости взаимодействия в условиях жесткой конкурентной среды. Кластеры не создаются путем принятия административных решений, их появление возможно при достижении такого уровня развития рыночных отношений, когда предпринимательские структуры не только ощущают действие конкурентной среды, но и осознают потребность в развитии партнерских отношений с потенциальными конкурентами для усиления своих конкурентных преимуществ. Роль региональной администрации заключается в выявлении кластеров и способствовании их появлению путем создания институциональной среды, стимулирующей развитие отношений между структурными элементами кластера.

С этих позиций в ходе разработки Стратегии предложены региональные кластеры, являющиеся генеральным направлением реализации конкурентных преимуществ и поддержки региональных точек роста Новосибирской области¹:

◆ инновационно-образовательный кластер;

¹ Кластеры выделялись по системообразующему признаку и по наличию устойчивых связей между их элементами. С учетом того, что кластеры, включенные в систему стратегических региональных приоритетов должны реализовывать основные конкурентные преимущества данной территории, их по определению не может быть много. В то же время в ряде других региональных стратегий (например Красноярского края) понятие «кластер» механически переносилось на все традиционные отрасли производства.

- ◆ транспортно-логистический кластер;
- ◆ строительный кластер;
- ◆ кластер электротехнического и электроэнергетического машиностроения;
- ◆ кластер потребительского сектора.

Были обоснованы направления формирования каждого кластера, рассчитаны параметры их функционирования, объемы требуемых инвестиций, ожидаемые количественные объемы выпуска основных видов продукции и услуг.

Пространственная политика

Специальный раздел Стратегии был посвящен обоснованию перспективных направлений пространственной политики Новосибирской области. Показано, что пространственная политика и управление территориальным развитием должны являться важнейшей составной частью системы стратегического планирования в Новосибирской области. В Стратегии региона эти проблемы были рассмотрены укрупненно и в контексте и взаимосвязи с направлениями социальной, инвестиционной и инновационной политики региона.

◆ Детальная проработка проблем и направлений пространственного развития Новосибирской области рассматривалась в другом стратегическом документе – в Схеме территориального планирования Новосибирской области, разработка которой была осуществлена ЦНИИП градостроительства РААСН. Эти два документа (Стратегия и Схема) готовились параллельно и первоначально никак не пересекались. Несмотря на то что разрабатывающие их творческие коллективы, работали в достаточно автономном режиме, они параллельно пришли примерно к одинаковым выводам по принципиальным проблемам пространственного развития Новосибирской области на долгосрочную перспективу и направлениям их решения. На финальной стадии были осуществлены работы по «стыковке» указанных стратегических документов, с тем чтобы в комплексе они представляли собой целостную картину перспективного развития региона.

Основные задачи разработки пространственной стратегии развития области состояли в следующем:

- сделать всю Новосибирскую область, а не только ее мегаполис, привлекательной как для жизни людей, так и для притока инвестиций;
- определить ориентиры для потенциальных инвесторов, которые должны увидеть в Стратегии основные направления пространственного развития экономики региона (и которые должны отражать долгосрочные интересы населения, власти и бизнеса).

В Стратегии были проработаны и выявлены направления (рис. 9.7) и точки роста пространственного развития, которые в дальнейшем обсуждались и прорабатывались на уровне муниципальных районов и городских округов для включения их в стратегии, программы и планы социально-экономического развития этих территорий.

Инновационная стратегия и политика перспективного развития Новосибирской области

Наибольшее внимание в процессе разработки Стратегии было уделено формированию целостного подхода к реализации инновационной стратегии и политики в развитии Новосибирской области¹. С одной стороны, наличие развитого научно-образовательного комплекса на территории области, находящегося на передовых в России позициях, а по ряду направлений – на уровне мировых стандартов, дало основу формулирования важнейшего стратегического направления развития области – инновационного. С другой стороны, существовал и пока существует серьезный разрыв в имеющемся научном потенциале региона и реальной восприимчивости экономики и социальной сферы Новосибирской области к инновациям.

¹ Раздел готовился под руководством член-корр. РАН В.И. Суслова, основным исполнителем раздела была д.э.н. Г.А. Унтура.



Рис. 9.7. Направления пространственного развития Новосибирской области

НАПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ



Рис. 9.8. Направления инновационной политики в Новосибирской области

♦ Например, занимая лидирующие позиции в стране по научным исследованиям, выполняемым в новосибирских научных центрах СО РАН, СО РАСХН, СО РАМН, Новосибирская область делит 6–10-е места в списке всех субъектов Федерации по числу организаций, занимающихся исследованиями и разработками, и численностью персонала в них, внутренним затратам на исследования и разработки, по числу созданных передовых производственных технологий, патентам, выданным на изобретения. А по конечным показателям инновационной деятельности предприятий (число использованных передовых производственных технологий, инновационная активность организаций, затраты на технологические инновации, объем инновационных товаров – работ, услуг) область находится уже в середине списка российских регионов, доля места с 30-го по 57-е [Наука..., 2008].

Поэтому перед властью, научными и внедренческими организациями, бизнес-сообществом была поставлена задача разработки и реализации новой инновационной политики как составной части долгосрочной стратегии развития региона, способной перевести сильный потенциал новосибирской науки и образования в реальную плоскость передового инновационного развития во всех сегментах экономики и общества.

В Стратегии было определено, что целью инновационного развития Новосибирской области является достижение долгосрочной конкурентоспособности региона (на внутренних и внешних рынках) в формирующейся экономике знаний за счет превращения Новосибирской области в главный инновационный центр на востоке страны.

Было показано, что стратегическая цель достигается на основе создания эффективной региональной инновационной системы, включающей (рис. 9.8):

- систему научного и технического образования;
- систему генерации знаний;
- систему генерации технологий;
- систему санкций и стимулов для технологического перевооружения предприятий;
- инновационную инфраструктуру;
- систему государственной поддержки инновационного бизнеса (венчурные фонды);
- условия создания системы НИОКР.

Создание региональной инновационной системы позволит ликвидировать существующий ныне разрыв в научно-техническом потенциале региона и практическом использовании инноваций в его экономике.

В Стратегии предусмотрено создание ряда технико-внедренческих зон, сервисных центров по оказанию услуг высокой компетенции, ускоренное развитие системы переподготовки кадров для работы в сфере услуг и наукоемких кластерах. Особое внимание уделено развитию инновационной инфраструктуры: бизнес-инкубаторов, технопарка «Академгородок», специализированных технопарков, дальнейшее развитие наукограда Кольцово, свободной экономической зоны технико-внедренческого типа.

Обосновывалось, что технопарк «Академгородок», который рассматривается в качестве наиболее важного и приоритетного инвестиционного проекта региона, станет ядром инновационной инфраструктуры области, консолидирующим деятельность различных участников инновационного процесса: науки, образования, производства и бизнеса.

В целом в Стратегии был предусмотрен напряженный, но, тем не менее, реальный план создания одного из ведущих в России инновационных центров кластерного типа, отвечающего вызовам XXI века. В результате реализации инновационной стратегии развития Новосибирской области доля вклада ВРП от продажи товаров и услуг региональной инновационной системы в ВРП экономики региона должна вырасти с 9% в 2005 г. до 35% в 2025 г., т.е. в 3,8 раза.

9.4. Институциональные условия и механизмы реализации Стратегии Новосибирской области

Создание благоприятных институциональных условий для реализации Стратегии

Институциональные условия реализации Стратегии долгосрочного развития Новосибирской области включают в себя комплекс механизмов, направленных на достижение целей Стратегии. При этом каждое направление институциональных преобразований имеет собственные цели, задачи и ориентировано

на достижение конкретных результатов. Общими целями институциональных преобразований являются рост конкурентоспособности региона, эффективности хозяйственной деятельности на ее территории, повышение предпринимательской активности населения.

В рамках Стратегии были подготовлены предложения по следующим направлениям институциональных преобразований.

□ Совершенствование имущественных и земельных отношений

Стратегической целью политики в области регулирования имущественных и земельных отношений в регионе было определено стабильное повышение капитализации (рыночной стоимости) имущественного комплекса всех субъектов, ведущих деятельность на территории области;

□ Совершенствование системы общественных финансов, банковской системы и финансово-бюджетной политики в Новосибирской области

Предполагалось, что стратегической целью этих преобразований является создание условий для устойчивого развития региона, реализации широкомасштабных проектов и структурной перестройки хозяйства области при безусловном выполнении социальных обязательств государства и органов местного самоуправления перед населением за счет:

- увеличения объема финансовых ресурсов, создаваемых на территории Новосибирской области;

- привлечения необходимых для развития территории финансовых ресурсов федерального бюджета, а также национального и международного рынков капиталов;

- расширения доступа к ресурсам финансовой системы со стороны бизнеса и населения.

□ Совершенствование инвестиционной политики и повышение инвестиционной привлекательности региона, развитие малого бизнеса и предпринимательства

Формулировалось, что стратегической целью инвестиционной политики администрации Новосибирской области является формирование на территории региона инвестиционного климата, благоприятного для развития бизнеса и привлекательного для инвесторов.

Нами был выдвинут тезис, что новым направлением совершенствования инвестиционной политики в Новосибирской области должен быть переход от конкурсных отборов отдельных инвестиционных проектов к формированию портфеля инвестиционных проектов региона¹ в рамках региональной адресной инвестиционной программы экономического развития. Это даст возможность на практике реализовать важнейшие стратегические приоритеты развития Новосибирской области, которые сформулированы в виде стратегий развития основных производственных кластеров.

«Портфельный принцип» построения инвестиционной программы должен обеспечить комплексность, социальную и инновационную направленность инвестиционной деятельности в регионе. Для этих целей было предложено сформировать адресную инвестиционную программу Новосибирской области, в которую должны войти следующие основные элементы:

а) создание регионального инвестиционного агентства² либо регионального инвестиционного фонда с управляющей компанией;

б) разработка и утверждение адресной региональной инвестиционной программы на основе кластерных инициатив;

в) отбор, оценка эффективности, распределение и реализация инвестиционных проектов под кластерные инициативы под общим управлением регионального фонда и его управляющей компании.

В портфель могут входить проекты с разным периодом окупаемости, что зависит от выстраивания региональной программы развития и от инвестиционных приоритетов, формирующих видение кластеров. При этом должны учитываться: 1) сочетание проектов с разным периодом окупаемости при обязательном присутствии доходных проектов с достаточно коротким сроком окупаемости; 2) финансовое обеспечение развития кластеров, формирующих комплексное развитие региона.

¹ Это отличается от существующей сегодня в России практики случайного и бессистемного отбора проектов (часто сопровождающейся коррупцией региональных чиновников), не обеспечивающей интересы региона в развитии конкурентных производств.

² При администрации Новосибирской области ранее было создано Агентство инвестиционного развития, однако для управления адресной инвестиционной программой требуются его серьезная трансформация и наделение новыми функциями.

Таким образом, вся инвестиционная программа должна состоять из отдельных блоков по кластерному принципу. Ее реализация, соответственно, также должна идти отдельными блоками, под которые и формируется пул финансирования. В частности, региональные и корпоративные заимствования необходимо осуществлять под каждый вид кластера (блока) отдельными выпусками; строго целевыми должны быть также выпуск акций, инвестиционные кредиты. Реальными потенциальными инвесторами в бумаги под подобные программы являются корпорации региона и инорегиональные структуры, региональные банки, население региона, внебюджетные фонды, небанковские финансовые посредники, нерезиденты.

Ключевое значение в механизмах реализации Стратегии будет иметь правильная организация инвестиционного проектирования. В качестве базового бизнес-процесса разработки и реализации инвестиционного проекта необходимо принять следующую последовательность реализуемых функций:

- 1) разработка идеи или концепции инвестиционного проекта;
- 2) разработка инвестиционного предложения;
- 3) разработка бизнес-плана инвестиционного проекта;
- 4) поиск инвестора или инвестиционных средств;
- 5) получение различных форм поддержки через включение в целевые или комплексные программы;
- 6) практическая реализация инвестиционного проекта.

Особое значение имеет организация системы финансирования крупных инвестиционных проектов, основанной на принципах государственно-частного партнерства, которая в порядке первого приближения описана системой взаимосвязей на рис. 9.9. Главная идея такой системы – более широкое привлечение частных источников инвестиций и расширение использования рыночных механизмов инвестирования наряду с собственными ресурсами предприятий и средствами бюджетной системы.

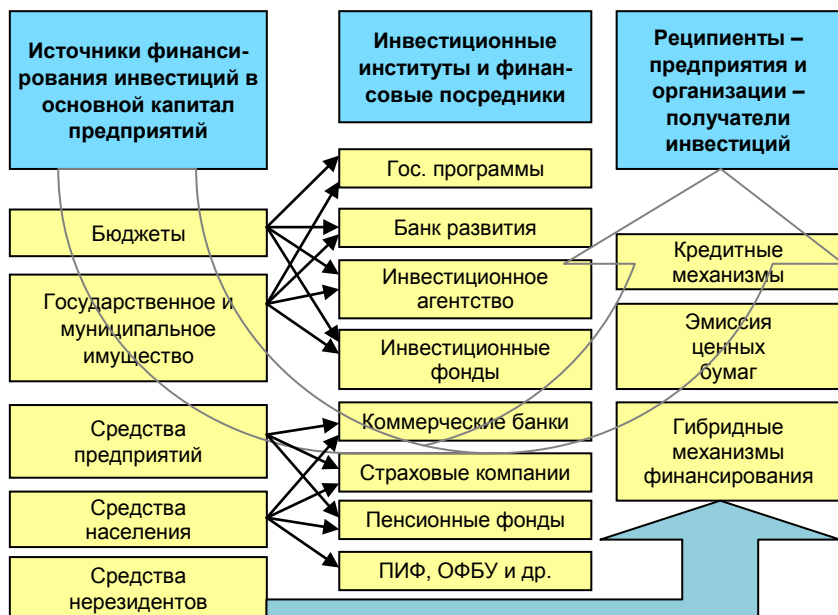


Рис. 9.9. Система финансирования инвестиционных проектов

Комплекс механизмов реализации Стратегии

В комплексе механизмов реализации Стратегии были выделены следующие основные блоки:

I. Разработка и реализация специальных целевых программ, ориентированных на решение ключевых проблем долгосрочного развития Новосибирской области. Предлагалось, чтобы начиная с 2008 г. были разработаны концепции для следующих целевых программ: инновационного развития Новосибирской области; социального развития Новосибирской области; сельского развития Новосибирской области; формирования транспортно-логистического кластера.

II. Отработка механизмов инициирования инвестиционных проектов, их отбора, реализации и контроля за их выполнением. Это является ключевой задачей, которая должна решаться на принципах государственно-частного партнерства.

III. Формирование новых институтов и структур, связанных с реализацией Стратегии (как внутри органов власти, так и в виде независимых организаций). Предлагалось создать в администрации Новосибирской области два специальных подразделения, ориентированных на реализацию Стратегии (по стратегическому планированию и по территориальному развитию).

♦ Это предложение нашло развитие в виде создания в 2008 г. департамента стратегического управления и планирования Новосибирской области, который возглавил вице-губернатор В.А. Никонов. Специальное управление в составе данного департамента стало заниматься проблемами пространственного (территориального) развития области.

IV. Принятие новых законодательных актов и совершенствование существующего законодательства в части управления региональным развитием и усиления роли стратегического планирования.

V. Осуществление мониторинга за ходом реализации Стратегии и формирование региональной системы мониторинга социально-экономической ситуации в Новосибирской области.

Для реализации Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области целесообразно сформировать государственный заказ на статистическую информацию, необходимую для оценки уровня развития не только региона, но и его муниципальных образований.

При реализации Стратегии большое значение имеет взаимодействие и координация ее основных блоков, направлений, кластеров и проектов с другими стратегическими документами, в первую очередь – со Схемой территориального планирования Новосибирской области и Стратегическим планом устойчивого развития г. Новосибирска.

Результатом начального этапа работ по реализации Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области должно было стать обоснование разработки детальных программных документов (частных концепций и стратегий, например стратегической программы создания транспортно-логистического кластера Новосибирской области) и запуска специальных целевых программ.

Детализация инвестиционных проектов и направлений, предложенных в Стратегии применительно к первой половине рассматриваемого периода, должна осуществляться в рамках среднесрочных программ социально-экономического развития Новосибирской области на соответствующие периоды. Предлагалось, чтобы в первые годы реализации Стратегии были подготовлены:

- предложения по разработке системы и показателей мониторинга реализации Стратегии развития Новосибирской области;
- предложения по согласованию первоочередных мероприятий Стратегии с мероприятиями проводимой административной реформы, муниципальной реформы и реформы бюджетирования;
- Концепция системы мониторинга социально-экономической ситуации в Новосибирской области;
- предложения по методологии разработки и реализации программ Стратегии с учетом соответствия этих программ общественным ожиданиям (дифференцированно для различных социально-демографических групп), включая выделение целей, задач и мероприятий, обеспечивающих количественные и качественные результаты программ; процедуры продвижения программ, вовлечения граждан в их разработку и реализацию и процедуры обеспечения обратной связи с сообществом; процедуры и методики оценки эффективности и социальных последствий реализации программ; процедуры оптимизации бюджетов программ с подтверждением их ориентированности на результат.

При формировании механизмов реализации Стратегии особый акцент делался на мощном и «агрессивном» брендинге региона на международном, федеральном уровнях и в других субъектах Федерации с четким обоснованием и подтверждением основных конкурентных преимуществ Новосибирской области, с эффективной рекламной компанией главных инвестиционных проектов, социальных инициатив, конкретных доказательств эффективно работающих схем и механизмов государственно-частного партнерства. Бренды «Новосибирская область – глав-

ный инновационный центр на Востоке России», «Новосибирск – столица Сибири», «Новосибирск – третья культурная столица России», «Новосибирская область – центр сибирского спорта» и т.д. должны активно разрабатываться и финансироваться.

♦ Для упрочения позиций Новосибирской области как одного из российских лидеров в области инновационного развития нами предлагалась организация в г. Новосибирске ежегодных Сибирских инновационных форумов по масштабам Байкальского экономического и Красноярского инновационного форумов. Это предложение реализовано в форме Международного молодежного инновационного форума в Сибири «Интерра». В сентябре 2009 и 2010 гг. в Новосибирске состоялись первый и второй форумы «Интерра-2009» и «Интерра-2010», включавшие проведение экспертного симпозиума, круглых столов, мастер-классов, межвузовских дискуссионных площадок. Руководство Новосибирской области не скрывало, что выбор такого формата («молодежный инновационный форум») связан с курсом на привлечение в регион высококвалифицированных кадров, работающих в инновационных сегментах экономики.

Другое важное направление – активное вовлечение общественности и институтов гражданского общества в реализацию Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области.

♦ Необходимо преодолеть существующее пока предубеждение, что подобные программные документы нужны только для власти и используются только в ее интересах. Необходимо проработать систему мероприятий по пропаганде Стратегии в различных социальных группах (с особым акцентом на молодежь), в районах области, на предприятиях, с тем чтобы жители региона прониклись убеждением, что данная Стратегия – это мощная и научно обоснованная программа коренного улучшения качества и уровня жизни населения области на основе использования основных конкурентных преимуществ региона, и приняли бы непосредственное участие в ее реализации. Восприятие Стратегии как «документа общественного согласия» и непосредственное вовлечение населения региона в ее реализацию будут способствовать как предотвращению отчужденности населения от власти, так и формированию новых эффективных рабочих форм и механизмов гражданского общества в Новосибирской области.

Реализация намеченных стратегических целей и выполнение поставленных задач с учетом потенциальных возможностей региона и успеха действий, предпринимаемых властью, бизнесом и населением, должны обеспечить к концу рассматриваемого срока:

- рост душевого объема ВРП за период 2006–2025 гг. в 4,7 раза;
- превышение основных параметров качества жизни населения области и развития ее человеческого потенциала над среднероссийским уровнем и доведение их до показателей регионов-лидеров; сокращение резких социальных различий между городом и селом;
- перелом негативных тенденций в демографической ситуации; увеличение численности населения области к 2025 г. до 2,8 млн человек;
- приближение региона к десятке наиболее развитых субъектов Федерации по абсолютным показателям производства;
- существенное снижение рисков для экономики региона, повышение инвестиционного рейтинга – с 2В до 1А, повышение инвестиционного (с 18-го до 11-го места)¹ и инновационного (с 8-го до 3-го места) потенциалов;
- окончательное формирование Новосибирской области как главного инновационного центра Востока России в XXI веке;
- упрочение имиджа г. Новосибирска как одного из главных культурных центров России;
- вхождение Новосибирской области в категорию регионов – доноров федерального бюджета с обеспечением финансовой самодостаточности территории.

¹ По методике журнала «Эксперт».

Разработка и реализация Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области актуальна не только для самого региона и его жителей. Этот документ доказывает, что будущее Сибири – не только за крупномасштабной добычей и переработкой природных ресурсов. Будущее Сибири – это и передовая наукоемкая экономика, основанная на новейших достижениях научно-технического прогресса, и комфортные условия для проживания и жизнедеятельности сибиряков.

Итоговый вывод заключался в том, что Новосибирская область в результате реализации Стратегии должна прочно занять свое место в числе «регионов-локомотивов» России и стать ее достойным представителем в мировом экономическом и культурном сообществе.

ГЛАВА 10

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

Введение

В системе основных документов стратегического планирования Новосибирской области особую роль играет Программа социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г. (далее Программа или Программа–2015), призванная конкретизировать и облечь в управленческие рамки и решения те цели и задачи, которые были определены в Стратегии социально-экономического развития региона на период до 2025 г.

Данная Программа разрабатывалась в 2008–2009 гг. для реализации стратегических целей, определенных «Стратегией социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года», утвержденной постановлением губернатора Новосибирской области от 13.12.2007 № 474. Разработка Программы-2015 осуществлялась в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и законом Новосибирской области от 15.12.2007 № 166-ОЗ «О прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития Новосибирской области».

Администрацией Новосибирской области был объявлен конкурс на разработку Концепции данной Программы, и заявка Института экономики и организации промышленного производства СО РАН на выполнение этой работы была признана лучшей. Научным руководителем разработки являлся В.Е. Селиверстов, который выработал общие подходы и структуру документа и являлся автором и соавтором основных разделов.

С точки зрения управленческого вектора Программы, ее конечной целью должно быть уточнение целесообразности и возможности сосредоточения усилий органов государственной власти на конкретном перечне программно решаемых проблем общегосударственного и регионального значения в рамках соответствующих полномочий этих органов.

10.1. Основные принципы, особенности и этапы разработки Программы

Принципы разработки Программы

Нами были выработаны следующие основные принципы разработки Программы:

1. *Усиление конкурентоспособности региональной социально-экономической системы и всей системы управления.* Это было особенно важным в первые годы планового периода, когда Новосибирская область развивалась в условиях глобального финансово-экономического кризиса и его преодоления и когда именно повышение конкурентоспособности и эффективности производства могло нейтрализовать последствия кризиса для экономической и социальной сферы региона. Курс на повышение конкурентоспособности должен стать главным побудительным мотивом при реализации любого инвестиционного проекта, любого управленческого решения, любых мероприятий на конкретном производстве.

2. *Дальнейшее следование принципу «опоры на собственные силы».* Новосибирская область в предшествующие годы реализовала именно такую модель экономической политики и взаимодействия с федеральным центром, что дало возможность использовать внутренние резервы и ресурсы и собственные эф-

фективные управленческие решения и технологии. Привлечение федеральных средств и инвестиций только под ограниченный круг инвестиционных проектов и программ федеральной и межрегиональной значимости делает более устойчивой финансово-экономическую систему региона по сравнению с другими сибирскими территориями, чье развитие существенно определяется внешними источниками финансирования и федеральной поддержкой. Независимость от крупных вертикально-интегрированных компаний, которые в других субъектах Федерации фактически определяют направления развития регионов, в большей мере гарантирует Новосибирскую область от негативного воздействия внешних факторов изменения экономической и ценовой конъюнктуры.

3. Повышение степени социальной защищенности граждан Новосибирской области, усиление социальной направленности всех управленческих решений и активная политика по формированию «среднего класса», расширение которого – фактор стабильности и роста внутреннего рынка региона. Социальная направленность Программы-2015 должна найти конкретное отражение не только в основных стратегических установках, но и в конкретных мероприятиях, четко привязанных к имеющимся потребностям и «болевым точкам» в жизнедеятельности населения региона, к мобилизуемым на решение социальных задач финансовым, материальным и административным ресурсам, к специфике осуществления социальной политики в конкретные временные интервалы. Очевидно, что в первые годы реализации Программы специфика региональной социальной политики была в большей мере связана с системными решениями по обеспечению социальной защищенности граждан Новосибирской области в условиях преодоления последствий глобального финансово-экономического кризиса.

4. Обеспечение преемственности со Стратегией социально-экономического развития Новосибирской области и со Схемой территориального планирования области на период до 2025 г. Разработанная и принятая Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. явилась комплексным и мобилизующим документом, который реально использовался в администрации Новосибирской области и

органах власти городов и административных районов. Через «призму» ее основных стратегических установок оценивались все решения по привлечению инвесторов, реализации новых инвестиционных проектов и программ, обоснования по привлечению федеральных ресурсов. Опыт первых двух лет после принятия данного документа доказал правильность его целевых установок, предлагаемых направлений развития и механизмов реализации. Поэтому в Программе-2015 принципиально важно было сохранить преемственность со Стратегией развития региона, ориентироваться на ее основные целевые установки и задания с учетом уточнения и детализации применительно к конкретным временным и финансовым параметрам развития.

5. Обеспечение согласованности с федеральными программными документами долгосрочного развития, с новой версией Стратегии социально-экономического развития Сибири, с системой мероприятий федеральных органов власти по преодолению последствий кризиса. Основные направления Программы должны корреспондировать с этими документами, равно как и с направлениями реализации муниципальной и административной реформы (центр тяжести последней сместился на региональный уровень).

6. Более широкое использование принципа государственно-частного партнерства и социальной ответственности бизнеса. Корпоративная социальная ответственность должна опираться на инвестиции, имеющие социальную направленность, и на социально ответственное поведение компаний, которое приносит пользу как бизнесу, так и обществу. В рамках Программы должны быть отработаны механизмы и процедуры диалога и сотрудничества между предприятиями и региональными органами власти, а также предложены современные методы и подходы к ведению переговоров, урегулированию споров, взаимному признанию и уважению прав заинтересованных сторон. Такое взаимодействие предполагает участие бизнеса в разработке, обсуждении и, главное, – в реализации Программы и координации планов компаний с планами городов и административных районов Новосибирской области.

Особенности подхода к разработке Концепции Программы

Концепция Программы социально-экономического развития региона исходила из того, что Новосибирская область в последние годы накопила исключительно сильные стартовые позиции для реализации долгосрочных целей и перспективных задач. Регион стал одним из российских лидеров по темпам и качеству экономического роста, и это дало возможность усилить его конкурентные преимущества в Сибирском федеральном округе.

В то же время поддержание высоких темпов экономического роста и обеспечение качества экономического развития на территории Новосибирской области требовало создания устойчивых механизмов, консолидирующих усилия всех уровней власти, бизнеса и населения. Такие механизмы должны быть направлены как на решение существующих проблем, так и на создание условий для успешного преодоления будущих вызовов развития, что особенно важно в условиях увеличивающейся нестабильности мировой экономики.

В этой связи Программа должна быть направлена, с одной стороны, на закрепление и усиление существующих позитивных тенденций, с другой – на разрешение имеющихся в экономике и социальной сфере проблем и на ликвидацию «узких мест». Это предопределяло сам формат данного программного документа как «проблемно-ориентированного», а не «позитивно-пропагандистского».

Отметим некоторые характерные особенности нашего подхода к разработке Концепции Программы.

◀ Особый акцент делался на повышении конкурентоспособности всех сегментов производственной и социальной сферы Новосибирской области. Причем это должно было быть не просто пропагандистским лозунгом, но конкретной системой управляющих воздействий субъектов производственной деятельности и местных властей.

Для этого был необходим объективный анализ конкурентоспособности региона не с «внутренних позиций», а на фоне его сопоставления с другими субъектами Федерации. С этой целью

было проведено специальное исследование¹, связанное с оценками различных аспектов социально-экономического развития Новосибирской области в Сибирском федеральном округе в контексте региональной конкурентоспособности (использовалась последняя информация Госкомстата РФ по субъектам Федерации). При этом выделялись следующие факторы и движущие силы конкурентоспособности регионов: общая макроэкономическая сбалансированность; ресурсная обеспеченность региона; географическое положение территорий; структура производственного потенциала; инфраструктура; структура инвестиций и инвестиционная привлекательность; человеческий капитал.

Было показано, что конкурентными преимуществами Новосибирской области по сравнению с другими регионами Сибирского федерального округа являются развитая и разносторонняя инфраструктура транспорта и связи, высокий уровень развития сферы услуг и сочетание развитого образовательного, научного и инновационного потенциала. Показатели, по которым область уступает соседям, включают ресурсную обеспеченность, состояние основных фондов при отставании динамики инвестиционных процессов, развития жилищного фонда, ряда элементов социальной и экологической инфраструктуры.

◀ Важно было соблюсти разумный компромисс между проблематикой социально-экономического кризиса и его влияния на развитие Новосибирской области и общими управленческими задачами долгосрочного и среднесрочного развития.

Очевидно, что не затрагивать тему кризиса в данном документе было нельзя, так как несмотря на большую устойчивость региона к кризисным явлениям по сравнению с другими субъектами Федерации, расположенными на территории Сибири, тем не менее кризис заставил скорректировать параметры социальных и инвестиционных программ в Новосибирской области и, например, по-новому подойти к оценке итогов и перспектив развития строительного комплекса региона и к решению жилищной проблемы в области. Это нашло отражение в соответствующих оценках и прогнозах, отраженных в Концепции Программы.

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

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

♦ Во-первых, в Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. был сделан вывод, что в силу диверсифицированной структуры экономики, реализации концепции «опоры на собственные силы», большого запаса прочности, накопленного эффективным развитием региона в предшествующие 6–8 лет, Новосибирской области не грозят «сценарии экономических катастроф». Эти выводы были сделаны еще в 2006–2007 гг., когда не просматривались возможности наступившего впоследствии мирового финансово-экономического кризиса. Полтора года жизни региона в кризисных условиях подтвердили этот вывод – развитие производственной системы Новосибирской области не показывало существенных трендов заметного падения производства, аналогичных среднероссийским (или показателям других территорий Сибири). Лишь строительный сектор экономики области характеризовался обвальным падением производства (например, объем работ по виду деятельности «строительство» в январе-ноябре 2009 г. снизился на 49,4% по сравнению с аналогичным периодом 2008 г.).

♦ Во-вторых, сам формат документа предусматривает рассмотрение перспективных проблем и решений, но не направлен на оперативное регулирование регионального развития. Безусловно, что каждый регион (и, в том числе, Новосибирская область) должен иметь самостоятельную программу антикризисных мер, оформленных в специальном документе. Но не следует рассматривать такую программу в качестве блока среднесрочной программы социально-экономического развития области или, тем более, подменять один документ другим. Важно обеспечить их взаимосвязь как по некоторым параметрам и индикаторам развития, так и по основным целевым установкам (например, программа антикризисных мер не должна приводить к отказу от реализации стратегических приоритетов развития Новосибирской области, определенных в ее Стратегии и среднесрочной Программе).

◀ При разработке Концепции Программы учитывался характер данного документа. Если в Стратегии было допустимо обосновывать стратегические приоритеты развития региона в агрегированном виде, в общих чертах описывать механизмы реализации этих приоритетов, то в среднесрочной программе требовалась большая конкретика, и здесь особое внимание должно было уделяться управленческим задачам исполнительных органов власти Новосибирской области.

Этапы разработки Программы

Разработка Программы социально-экономического развития Новосибирской области осуществлялась в два этапа.

На первом этапе силами Института экономики и организации промышленного производства СО РАН разрабатывалась Концепция Программы развития региона до 2015 г., в составе которой помимо разделов, посвященных оценке современного состояния экономики и социальной сферы региона и прогнозу развития на планируемый период, механизмам и системе программных мероприятий, разрабатывались концепции решения одиннадцати приоритетных комплексных задач, в которых представлены основные контуры и целевые установки, системы программных мероприятий, индикаторы достижения основных целей этих программ.

Эти концепции, которые разрабатывались совместно с профильными департаментами администрации Новосибирской области, формировали «идеологию» и тактику управленческих политик (социальной, инвестиционной, пространственной и т.д.). Они должны были послужить основой для разработки в последующем соответствующих целевых программ и подпрограмм (т.е. с подробным обоснованием целей, задач, сроков исполнения, финансового обеспечения всех программных мероприятий или подпрограмм, а также с описанием предлагаемой для конкретной программы системы мониторинга эффективности ее реализации и оценки достигаемых целей). Концепции решения комплексных задач проходили стадию публичного обсуждения как на заседаниях специализированных экспертных групп, так и на Совете администрации Новосибирской области.

Концепция Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г. состояла из двух взаимосвязанных разделов (томов).

В первом томе представлена оценка текущего социально-экономического положения Новосибирской области, выявлены главные проблемы в контексте тенденций экономического, социального, инновационного и пространственного развития области, обоснованы цели и задачи экономической политики администрации региона, комплексное решение которых позволит выполнить поставленные задачи и достичь сформулированных целей разви-

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

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

- Ресурсный потенциал области и особенности его пространственного размещения
- Дифференциация в уровне социально-экономического развития муниципальных образований Новосибирской области
- Приоритеты и основные направления территориального развития Новосибирской области
- Кластерный подход как фактор повышения конкурентоспособности районов области
- Сравнительная характеристика положения Новосибирской области в Сибирском федеральном округе в контексте региональной конкурентоспособности
- Макроэкономические прогнозы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 и 2020 гг.
- Возможные сценарии долгосрочного развития Новосибирской области в условиях кризиса
- Прогноз динамики и отраслевой структуры производства в Новосибирской области на период до 2020 г.
- Дополнительные угрозы и макроэкономический прогноз («форс-мажорный» сценарий развития)
- Механизмы и системы программных мероприятий в Программе социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 года
- Механизмы управления реализацией Программы
- Прогнозирование социально-экономического развития и планирование программных мероприятий
- Нормативно-правовая основа Программы
- Оценка рисков, ресурсное обеспечение и эффективность реализации Программы
- Оценка рисков
- Ресурсное обеспечение реализации Программы и оценка напряженности балансов ресурсов многоцелевого назначения
- Эффективность реализации программы
- Приложения
- Приложение 1. Сводные показатели социально-экономического развития Новосибирской области
- Приложение 2. Показатели и направления территориального развития Новосибирской области
- Приложение 3. Модельный инструментарий, использованный при сценарных прогнозах социально-экономического развития Новосибирской области

Во втором разделе (томе) Концепции Программы-2015 представлены концепции решения комплексных задач, направленных на формирование системы мер по развитию социально-экономического потенциала Новосибирской области на период до 2015 г. и создание задела на более отдаленную перспективу. В концепциях решения этих задач определены цели и основные направления реализации соответствующих управленческих политик (социальной, инвестиционной, инновационной, структурной, природоохранной и т.д.), и в контурном виде определена система программных мероприятий во всех ключевых сферах деятельности.

В таком понимании Концепция среднесрочной программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г. составляла научно-методическую основу данной Программы в формате ее расширенного варианта.

Работы по первому этапу начались еще до возникновения глобального финансово-экономического кризиса, который, безусловно, сказался на осуществлении всех стадий и направлений работ по Программе-2015. Очевидно, что начиная с осени 2008 г. и в течение 2009 г. основное внимание администрация Новосибирской области уделяла антикризисным мероприятиям (в том числе – разработке и реализации региональной антикризисной программы). Тем не менее даже в этот период работа над формированием основных контуров Программы-2015 продолжалась, хотя и с некоторым запаздыванием от первоначальных сроков, что привело к некоторой задержке реализации второго этапа работ.

На втором этапе, который завершился летом 2010 г., на основе использования материалов Концепции был сформирован окончательный вариант Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г., который был принят на заседании Правительства региона и передан для рассмотрения и утверждения в законодательный орган – в Областной совет депутатов.

Основу этого документа составила система управленческих политик, сформированных на базе концепций решения приоритетных задач и сконцентрированных по двум направлениям: комфортная среда проживания в Новосибирской области и конкурентоспособная экономика Новосибирской области.

В окончательном тексте Программы присутствовали также разделы по ее механизму реализации и ресурсному обеспечению, по системе целевых программ Новосибирской области и по эффективности реализации Программы.

10.2. Проблемы и цели развития Новосибирской области в среднесрочной перспективе¹

Комплексный характер проблем развития региона

Существующие проблемы развития региона, обозначенные еще в ходе разработки его Стратегии долгосрочного развития, имеют комплексный характер, они взаимосвязаны и во многом отражают накопленные дисбалансы и диспропорции предыдущих периодов. К числу наиболее значимых проблем, влияющих на возможности дальнейшего динамичного развития Новосибирской области и на которые должны быть ориентированы программные мероприятия, относятся:

1. Высокий уровень дифференциации социального развития и экономического потенциала на территории области, концентрация экономической активности в Новосибирской агломерации при относительно слабом развитии остальных территорий региона.

2. Относительно низкий уровень доходов населения на фоне высокой дифференциации населения по доходам и высокой доли населения с доходами ниже прожиточного минимума.

3. Низкий темп роста инновационной активности предприятий промышленности, низкая производительность труда и устаревшие основные фонды в экономике области, что выдвигает на первый план задачу преодоления технологического отставания ряда секторов и сфер производства Новосибирской области.

4. Сокращение численности трудовых ресурсов области, в том числе из-за отрицательной динамики естественного прироста населения, несоответствие структуры спроса и предложения на рынке труда, дефицит высокопрофессиональных кадров.

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

5. Потенциал развития сельской экономики Новосибирской области используется недостаточно, она относительно слабо диверсифицирована, не обеспечивается полный цикл переработки сельскохозяйственной продукции, не в полной мере используются современные инновационные технологии в сельском хозяйстве.

6. Недостаточный уровень развития энергетической и инженерной инфраструктуры на территории Новосибирской области (в частности – серьезное отставание региона от среднероссийского уровня в области газификации жилья и коммунальной сферы).

7. Неразвитость транспортной инфраструктуры с точки зрения соответствия современным мировым и российским стандартам, недостаточная количественная и качественная обеспеченность районов области транспортной, прежде всего автодорожной, сетью.

8. Отставание от среднероссийского уровня обеспеченности жильем и низкий уровень его качества на значительной части территории Новосибирской области.

Отмеченные проблемы не являются новыми, и они детально проанализированы в ходе разработки Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г.

Цели и комплексные задачи социально-экономического развития области

Основная стратегическая цель Программы социально-экономического развития Новосибирской области на перспективу до 2015 г. была сформулирована нами следующим образом: «Существенное повышение уровня и качества жизни населения области и повышение конкурентоспособности региональной экономики за счет реализации инновационного вектора развития и мобилизации человеческого капитала, сконцентрированного на этой территории».

Для решения этой стратегической цели усилия администрации Новосибирской области (совместно со всеми заинтересованными участниками реализации Программы) должны быть направлены на достижение следующих целей по конкретным направлениям:

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

♦ Сглаживание диспропорций социального и экономического развития на территории Новосибирской области, рост общего уровня доходов и обеспеченности социальными и коммунальными услугами всего населения, повышение качества жилищного фонда.

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

♦ Содействие росту конкурентоспособности предприятий и региона в целом, в том числе за счет: поддержки интеграционных процессов и кластерных инициатив; повышения эффективности использования энергетических ресурсов и обеспечения энергетической безопасности; развития транспортной, инженерной, коммунальной инфраструктуры; снижения административных барьеров и издержек создания и ведения бизнеса.

Сформулированные цели Программы были трансформированы в одиннадцать комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области:

1. Развитие и размещение производительных сил Новосибирской области.

2. Развитие общественной инфраструктуры в Новосибирской области.

3. Развитие инновационной деятельности в экономике и социальной сфере на территории Новосибирской области.

4. Развитие образования и эффективное использование кадрового потенциала Новосибирской области.

5. Развитие транспортной инфраструктуры Новосибирской области.

6. Архитектурное совершенствование городской среды, развитие и повышение качества жилищного фонда в Новосибирской области.

7. Развитие энергетики, повышение энергоэффективности и энергобезопасности Новосибирской области.

8. Охрана окружающей среды Новосибирской области.

9. Укрепление здоровья населения, повышение демографического потенциала Новосибирской области, формирование здорового образа жизни и условий его реализации.

10. Формирование условий для развития духовности, высокой культуры и нравственного здоровья населения области.

11. Повышение эффективности сельской экономики и создание условий для сохранения сельского образа жизни.

Реализация этих задач верхнего уровня в совокупности должна позволить решить основные проблемы Новосибирской области и обеспечить достижение стратегических целей и задач, обозначенных в Стратегии развития региона до 2025 г. Эти комплексные задачи должны составить «ядро» Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г.

Таким образом, сформированная Программа-2015 представляет собой систему целевых ориентиров социально-экономического развития Новосибирской области, а также совокупность приоритетных комплексных задач, направленных на эффективное решение ключевых проблем и достижение стратегических целей развития области и трансформированных в управленческие политики.

Основные цели Программы направлены на достижение конкретных направлений развития и соответствующих целевых индикаторов. Эти индикаторы являются основными ориентирами, к которым нужно стремиться при реализации направлений деятельности и выполнении основных программных мероприятий, и по ним следует оценивать результативность Программы. Конкретные значения индикаторов обосновывались в процессе разработки концепций решения комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области.

10.3. Сценарии среднесрочного развития Новосибирской области и мировой кризис

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

За основу прогноза развития Новосибирской области на перспективу до 2015 г. были взяты сценарии долгосрочного развития региона, обоснованные при разработке Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. Учитывая необходимость выявления более долгосрочных последствий реализации Программы социально-экономического развития Новосибирской области, горизонт прогнозирования при корректировке показателей Стратегии был продлен до 2020 г.

Кроме того, были разработаны и оценены сначала два варианта возможного развития Новосибирской области, по-разному отражающих глубину и продолжительность кризисных проявлений в социально-экономическом развитии региона (табл. 10.1). Расчеты по первым двум сценариям проводились на основе макроэкономической и межотраслевой модели Новосибирской области¹.

Таблица 10.1

Рост основных показателей в сценариях влияния кризиса на развитие Новосибирской области, 2020 г. к 2007 г., раз

Показатель	Сценарий	
	«мягкий»	«жесткий»
Валовой региональный продукт	2,33	2,03
Инвестиции в основной капитал	3,36	2,67
Численность населения	1,07	1,05
Численность занятых	1,08	1,06
Доля накопления основного капитала в ВРП	1,44	1,32
Производительность труда	2,16	1,92
Средняя заработная плата	2,35	1,95

¹ Обоснование, расчет и анализ сценариев выполнялись д.э.н. Н.И. Сусловым и д.э.н. С.А. Суспицыным.

Основной вывод по развитию социально-экономической ситуации в предпосылках и ограничениях «мягкого» сценария (мягких последствий кризиса) состоит в том, что к концу 2010 г. негативные проявления финансового кризиса в основном закончатся. В условиях само- и индуцированного «оздоровления» экономики сохраненный социально-экономический потенциал области будет способен к реализации масштабных задач, сформулированных в Стратегии развития области, с непринципиальными их корректировками по масштабам и срокам ее реализации.

«Жесткий» сценарий (с глубоким прорастанием кризиса) более пессимистично оценивает развитие социально-экономической ситуации в стране и в Новосибирской области. Согласно ему, «дыхание» кризиса распространится более широко за пределы финансового сектора и более сильно затронет реальное производство. Это произойдет, во-первых, ввиду большего сокращения платежеспособного спроса в большем числе отраслей экономики и, во-вторых, в результате сжатия источников финансирования операционной и инвестиционной деятельности компаний. Во всяком случае, и в этом сценарии в динамике долгосрочного развития удастся приблизиться к целевым установкам Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области, правда, в основном для периода 2015–2020 гг. и далее.

«Форс-мажорный» сценарий развития области

Так как в период осуществления этих расчетов отсутствовало общее представление о долгосрочных последствиях мирового кризиса, был разработан и исследован также «форс-мажорный» сценарий развития Новосибирской области, отражающий возможное, хотя и менее вероятное, сочетание особо неблагоприятных событий.

Предполагалось, что на национальном уровне в качестве таких событий могут рассматриваться¹: более глубокие масштабы мирового кризиса и продолжение его углубления в 2009–2010 гг.; исчерпание на этом фоне накопленных резервов Стабилизационного фонда и Фонда развития; отказ от сохранения

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

защищенных статей бюджетных расходов; более масштабное секвестирование бюджетных обязательств; включение «печатного станка» с раскруткой инфляционной спирали; резкое сокращение инвестиционных программ и т.д.

♦ Предполагалось, что на субфедеральном уровне при таком развитии событий, скорее всего, произойдет смена модели функционирования региональных экономик – от модели развития к модели выживания, что будет сопровождаться:

– прекращением инвестиционных обязательств федерального бюджета по ранее принятым программам и проектам в разной степени готовности или их масштабным сокращением;

– сокращением инвестиционных программ консолидированного бюджета регионов до абсолютного минимума, определяемого чрезвычайными обстоятельствами капитального ремонта жизненно важных инфраструктурных объектов;

– замораживанием номинальной заработной платы и снижением реальных денежных доходов населения.

Расчеты показали, что наилучшим итогом социально-экономического развития Новосибирской области в этих условиях будет выход к концу 2010 г. на уровень 2007 г. (возможно – на уровень 2008 г.) с потерей темпа развития в 3–5 лет на последующие периоды. По сравнению с первоначальными расчетами изменения структуры совокупного выпуска становятся еще более направленными в сторону сферы услуг за счет относительного сокращения промышленного производства и особенно строительного комплекса. Более стабильно ведет себя сельское хозяйство, доля которого хотя и уменьшается, но не в такой степени, как при более высоких темпах роста ВРП и совокупного производства. Из отраслей услуг относительно меньше сокращают свою долю транспорт, связь и торговля, что оправдывается их ролью как реализующих наиболее естественные конкурентные преимущества Новосибирской области.

Исходя из первоначальных итогов за I квартал 2009 г. и ожидавшихся тенденций для года в целом, становилось понятным, что без заметного экономического спада область не обойдется. Возможности восстановительного роста в 2010 г. также виделись не слишком оптимистичными. В связи с этим прогнозировалось,

что уровень ВВП и совокупного производства будет примерно соответствовать 2007 г., а объем инвестиций и строительства – примерно 2006 г. Такой откат назад полностью вызван внешними к Новосибирской области факторами – снижением спроса на продукцию и услуги региона, сокращением финансовых ресурсов, резко усилившимися ограничениями ликвидности.

Влияние кризиса на последующие периоды, с затуханием, доходящим до 2015–2020 гг., будет в основном связано с влиянием лаговых последствий нарушения нормальных пропорций инвестиционного процесса (соотношения начинаемых, продолжаемых и завершаемых строек).

Более подробно предпосылки и основные результаты отмеченных сценариев отражены в кн. [Суспицын, Суслов, 2009].

10.4. Механизмы управления реализацией Программы и ее эффективность

Механизмы управления Программой

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

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

♦ Особо выделены требования к мониторингу, анализу и оценке эффективности и степени достижения целей Программы. Система непрерывного мониторинга обеспечивает сопоставимый анализ фактически достигнутых результатов и прогнозно-целевых показателей Программы, контроль хода осуществления Программы, а также влияние ее результатов на уровень социально-экономического развития области. Система мониторинга необходима для обеспечения своевременных корректировок параметров и механизма реализации Программы и уточнения ее целевых показателей. Мониторинг и оценка результатов должны проводиться на основе следующих групп показателей: индикаторы достижения целей Программы; показатели выполнения задач по каждой цели; показатели выполнения мероприятий Программы; ожидаемые результаты реализации политики по каждой отрасли; эффективность расходования средств; экономическая эффективность и социальная значимость программных мероприятий.

Система программных мероприятий формируется на основе принятых концепций решения комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области и отражает приоритетность и возможное ресурсное обеспечение отдельных мероприятий (рис. 10.1).

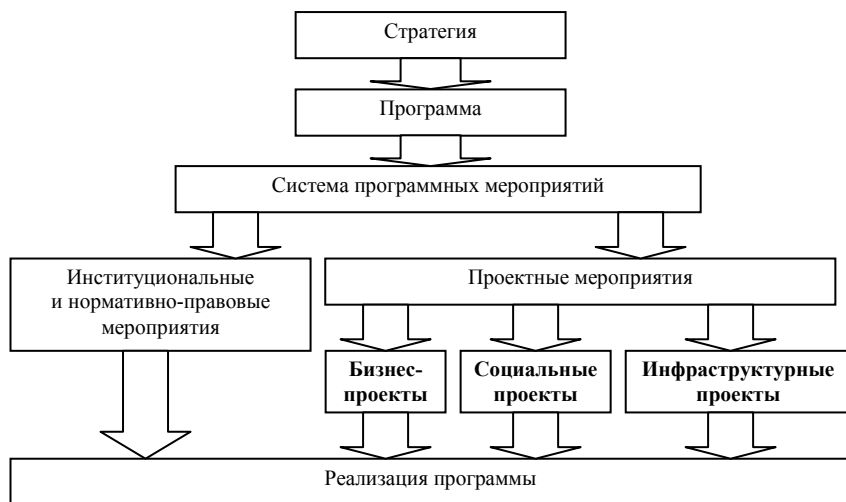


Рис. 10.1. Система мероприятий по реализации стратегических документов социально-экономического развития Новосибирской области

Эффективность реализации Программы

Оценка эффективности реализации Программы исходила из следующих основных положений:

1. Программа социально-экономического развития Новосибирской области на период 2009–2015 гг. является частью мер по достижению стратегических целей развития области, степенью достижения этих целей определяется эффективность программных мероприятий. В связи с этим индикаторы эффективности реализации Программы должны содержать ключевые характеристики уровня экономического и социального развития области, а также ряд других ключевых индикаторов, зафиксированных в Стратегии развития Новосибирской области на период до 2025 г., для обеспечения сопоставимости и синхронизации результатов по этим двум документам долгосрочного и среднесрочного планирования.

2. Программа социально-экономического развития Новосибирской области является частью общей системы государственного планирования и наряду с областными перспективными разработками связана со среднесрочными и долгосрочными плановыми документами федерального уровня и ведомственными целевыми программами. Это определяет необходимость выделения группы индикаторов эффективности, которые отражают вклад области в достижение целей развития страны, национальных проектов и отраслевых программ.

3. Индикаторы эффективности Программы социально-экономического развития Новосибирской области должны включать как интегральные оценки реализации Программы в целом, так и оценки отдельных целевых программ, ключевых проектов и мероприятий.

4. Оценка эффективности Программы социально-экономического развития Новосибирской области формируется на основе системы мониторинга, опирается на доступную информацию, используя, главным образом, существующую систему статистического учета, планирования и контроля.

5. Важной составляющей системы показателей эффективности Программы социально-экономического развития является оценка эффективности работы исполнительных органов государственной власти области по ее реализации и формированию механизмов государственно-частного партнерства.

Система оценки эффективности выполнения Программы включает несколько взаимосвязанных групп показателей, которые позволяют анализировать как отдельные направления, так и связь многоуровневых целей Программы. Сущность принципа эффективности и сформулированные выше требования определили следующий состав системы оценок эффективности Программы:

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

В табл. 10.2 представлена система индикаторов, по которым должна оцениваться эффективность реализации Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г. Эти индикаторы отобраны из списка индикаторов, предложенных в концепциях каждой целевой задачи, на верхнем сводном уровне в качестве оценочных показателей достижимости обозначенных в Программе основных целей и задач выбрано по три-четыре ключевых индикатора для каждой целевой задачи.

Таблица 10.2

**Сводные индикаторы Программы социально-экономического
развития Новосибирской области на период до 2015 г.**

Показатель – целевой индикатор	Единица измерения	2008 (оценка)	2015
1	2	3	4
Обобщающие показатели социально-экономического развития региона			
Доля ВРП Новосибирской области в ВВП России	%	1,05	1,5–1,7
Производство ВРП, место в СФО	1–12	4	2
Индекс развития человеческого потенциала	0–1	0,800	0,846
Рейтинг инвестиционной привлекательности («Эксперт»)	шкала рейтинга	2В	3А
Долгосрочный кредитный рейтинг Новосибирской области (Fitch)	шкала рейтинга	ВВ	ВВВ
Показатели решения комплексных задач социально-экономического развития			
<i>Совершенствование развития и размещения производительных сил</i>			
Сокращение внутрирегиональной дифференциации:			
Рост численности населения	раз к 2008 г.	1	1,04
Рост инвестиций на душу населения	раз к 2008 г.	1	2,2
Рост средней заработной платы на душу населения	раз к 2008 г.	1	1,8
<i>В том числе, в 2015 г. по отношению к 2008 г.:</i>		<i>Новосибирск</i>	<i>Остальная территория</i>
<i>Рост (снижение) численности населения</i>	–	<i>1,04</i>	<i>0,97</i>
<i>Рост инвестиций на душу населения</i>	–	<i>2,7</i>	<i>2,0</i>
<i>Рост средней заработной платы на душу населения</i>	–	<i>1,8</i>	<i>1,95</i>

Продолжение 1 табл. 10.2

1	2	3	4
<i>Развитие общественной инфраструктуры в Новосибирской области</i>			
Наличие региональных нормативов градостроительного проектирования	%	0	100
Наличие отраслевых стандартов и условий оказания услуг общественной инфраструктуры	%	0	100
Отклонение от норматива обеспеченности общественной инфраструктурой населения Новосибирской области	%	Снижение отклонения	Снижение отклонения
<i>Развитие инновационной деятельности в экономике и социальной сфере на территории Новосибирской области</i>			
Доля высокотехнологичного сектора (продукция и услуги) в ВРП	%	15,0	23,0
Доля предприятий, осуществляющих инновации, в общем количестве предприятий	%	5,0	20,0
Доля инновационной продукции в выпуске промышленности	%	2,0	15,0
Ежегодный прирост числа малых инновационных предприятий	ед.	15	35–40
<i>Совершенствование образования и эффективное использование кадрового потенциала</i>			
Индекс воспроизводства рабочей силы*	Раз	1,5	2,0
Уровень общей безработицы	%	7,2	5,5
Доля работников, не имеющих профессионального образования	%	22,8	15,0
Доля занятых на предприятиях малого и среднего бизнеса	%	12,8	20,0
<i>Совершенствование транспортной инфраструктуры</i>			
Плотность автодорог общего пользования на 1000 кв. км территории	км/1000 кв. км	76	105
Плотность автодорог общего пользования с твердым покрытием	км/1000 кв. км	60	85
Обеспеченность жителей складскими площадями	кв.м/1000 чел.	54	75
Средняя скорость движения городского пассажирского транспорта	км/ч	17,0	23,0

Продолжение 2 табл. 10.2

1	2	3	4
<i>Архитектурное совершенствование городской среды, развитие и повышение качества жилищного фонда в Новосибирской области</i>			
Новое жилищное строительство, по всем видам застройщиков (индивидуальные-малозэтажные, многоэтажные) и всех форм собственности	млн кв. м общей площади	1,4	1,0
Жилищное благосостояние населения (прирост жилого фонда с учетом выбытия)	кв. м общей площади на 1 жителя	20,5	22,6
Развитие социального жилья для обеспечения установленных законом категорий граждан (ветераны, инвалиды, сироты и т.д.)	число семей	250	250
<i>Развитие энергетики, повышение энергоэффективности и энергобезопасности Новосибирской области</i>			
Душевое потребление электроэнергии	отн.ед. (к 2008 г.)	1,000	1,181
Индекс энергетической стоимости ВРП по электроэнергии	отн.ед. (к 2008 г.)	1,000	0,639
Суммарный экономический эффект от реализации потенциала энергосбережения электроэнергии и первичных ТЭР	млрд руб./год по тарифам 2007 г.	2,320	2,162
<i>Охрана окружающей среды Новосибирской области</i>			
Выбросы загрязнений в атмосферный воздух от стационарных источников	тыс. т	201	160–180
Выбросы загрязнений в атмосферный воздух от передвижных источников	тыс. т	375	430–450
Забор воды из природных водных объектов	млн м куб.	720	520–570
Сброс загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты	% от общего объема сброса	25	20–22
Использовано и обезврежено отходов производства и потребления	% от общего объема отходов	37	45–47

Окончание табл. 10.2

1	2	3	4
<i>Укрепление здоровья населения, повышение демографического потенциала Новосибирской области, формирование здорового образа жизни и условий его реализации</i>			
Ожидаемая продолжительность жизни (при рождении)	лет предстоящей жизни	67,43	70,0
Суммарный коэффициент рождаемости	чел. на одну женщину	1,358	1,6
Удельный вес детей первой и второй групп здоровья в общей численности детей	%	60,3	65,0
Коэффициент смертности населения трудоспособного возраста	чел. на 100000 населения	706,4	500,0
<i>Повышение эффективности сельской экономики и создание условий для сохранения сельского образа жизни</i>			
Соотношение среднедушевых доходов с величиной прожиточного минимума	раз	1,1	2,0
Уровень бедности сельского населения	%	25–30	15–20
Сальдо миграции по сельской местности (разница между числом прибывших и выбывших)	чел.	–854	0

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

Определенные «Программой-2015» важнейшие комплексные задачи социально-экономического развития региона выступают в качестве основы для разработки и реализации политики органов власти и управления, направленной на рост уровня и качества жизни населения Новосибирской области, обеспечение стабильного роста конкурентоспособности и повышение инвестиционной привлекательности Новосибирской области.

Решение поставленных Программой задач позволит Новосибирской области стать экономическим лидером в Сибирском федеральном округе, а также усилить свои конкурентные позиции в России по ряду социально-экономических индикаторов, в том числе: по уровню развития инновационной сферы; по предпринимательской активности населения и числу малых предприятий; по производству сельскохозяйственной продукции; по объему розничного товарооборота; по объему грузо- и пассажироперевозок и ряду других.

Прогнозировалось, что к 2015 г. валовой региональный продукт возрастет в 1,3–1,4 раза по сравнению с 2008 г. и достигнет величины порядка 550 млрд руб.; производительность труда увеличится более чем в 1,5 раза; более чем в 7 раз вырастет доля инновационной продукции в выпуске промышленности. Одним из важнейших результатов реализации Программы будет повышение и выравнивание уровня жизни населения на всей территории Новосибирской области, прежде всего за счет рациональной пространственной организации экономики и обеспечения доступа к стандартам общественных услуг всех жителей региона. Благоприятные сдвиги в экономике и социальной сфере позволят Новосибирской области выйти на новый уровень конкурентоспособности и значительно повысить свою привлекательность как места жизни, работы, размещения производств и создания новых рабочих мест.

Достижение перечисленных выше количественных показателей будет сопровождаться позитивными качественными изменениями, прежде всего в повышении эффективности производства, расширении инновационной, предпринимательской и социальной активности населения, развитии общественной инфраструктуры, развитии человеческого потенциала, росте культуры и духовности и развитии общественных инициатив.

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

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

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

- 1) «сводного» тома;
- 2) тома с изложением концепций решения приоритетных комплексных задач.

Концепции составляют «ядро» всей Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г., поскольку именно в них отражены «идеология» и «тактика» решения основных и приоритетных социально-экономических задач региона. Они должны послужить основой разработки и реализации других управленческих документов – целевых комплексных программ и подпрограмм.

Следует отметить, что разработка концепций решения комплексных задач в недрах разработки общей Программы социально-экономического развития субъекта Федерации является своеобразным «ноу-хау» Программы по Новосибирской области.

♦ В известных нам программных документах на среднесрочную перспективу дело ограничивалось сводным томом, в который были также включены основные программные мероприятия (или просто указывался перечень целевых программ с объемами финансирования). Этого явно недостаточно. Например, если бы авторы Концепции Программы по Новосибирской области ограничились лишь подготовкой первого тома, то даже при самом высоком качестве подготовки данного материала он бы фактически представлял собой областную стратегию социально-экономического развития, спроецированную на среднесрочную перспективу и детализированную по ряду параметров и индикаторов. В этом случае нереализуемой оставалась бы задача оптимизации управленческих решений по достижению основных целевых задач и параметров развития. Именно поэтому разработке концепций решения комплексных задач было уделено особое внимание, и здесь интерес представляет сама процедура их разработки, обсуждения и утверждения.

Одиннадцать концепций были разработаны на основе Постановления губернатора Новосибирской области от 17.4.2009 г. № 164 «О разработке концепций решения комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области».

Заметим, что первоначально было принято решение о разработке концепций долгосрочных целевых программ с теми же наименованиями, что было логично: в рамках общей Программы социально-экономического развития Новосибирской области разрабатываются специализированные целевые программы, которые должны стать основным рабочим инструментом в деятельности органов исполнительной власти региона по решению приоритетных задач развития региона. Однако первый опыт разработки проектов (макетов) концепций таких целевых программ показал, что их формулировки являются слишком общими и слишком «комплексными» для традиционных целевых программ, в них аккумулировалось большое число специализированных целей и задач, многие из которых сами претендовали на статус областных целевых программ. Поэтому было принято правильное решение о трансформации таких концепций в концепции решения комплексных задач, на основе которых и в самостоятельном режиме будут разрабатываться в случае необходимости особые целевые программы Новосибирской области.

Для разработки данных концепций постановлением губернатора Новосибирской области был учрежден состав рабочих групп, в которые наряду с сотрудниками администрации региона входили эксперты и специалисты из других организаций. В том числе в составе каждой рабочей группы были представители Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, которым было поручено готовить основные материалы и тексты данных концепций.

Были подготовлены методические рекомендации по разработке концепций решения комплексных задач, в которых указывалось, что они являются документами политико-управленческого характера, определяющими основы формирования и реализации политики органов власти в той или иной сфере и что каждая концепция должна включать:

1) анализ ситуации и выявление действующих и будущих вызовов;

2) постановку целей как желаемого состояния решения по поводу поставленной комплексной задачи социально-экономического развития;

3) постановку системы задач, обеспечивающих достижение поставленной цели или системы целей с учетом их приоритетности и очередности, а также альтернативных путей их решения. Задачи формируются с указанием целевых индикаторов, позволяющих оценить степень их решения, и сроков решения. Целевые индикаторы имеют следующие характеристики: четкое определение/наименование, указание на источник информации, периодичность сбора информации, целевое значение и единицу измерения;

4) механизмы и направления реализации мероприятий, необходимых для достижения целей и решения поставленных задач;

5) оценку ресурсных возможностей, которая включает:

а) оценку потребностей в материально-технических, информационных и трудовых ресурсах, необходимых для достижения поставленных целей и задач;

б) оценку необходимого финансового обеспечения из различных источников (средства бюджета Новосибирской области, федерального бюджета и бюджетов муниципальных образований, внебюджетные средства).

При подготовке данных концепций авторы исходили из того, что рассматриваемые комплексные задачи связаны с реализацией основных долгосрочных целей Программы социально-экономического развития области: развитием человеческого потенциала, повышением конкурентоспособности всех сегментов экономики и социальной сферы региона, качественным усилением инновационной направленности развития, оптимизацией пространственного развития Новосибирской области (рис. 10.2).



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

Согласительные процедуры «балансировки» интересов альтернативных групп разработчиков

Перед вынесением обсуждения каждой концепции на Совет администрации Новосибирской области все проекты концепций проходили стадию предварительных обсуждений и согласований в рабочих группах. В большинстве из них были полностью согласованы позиции разработчиков из творческого коллектива ИЭОПП СО РАН с руководством профильных департаментов администрации области и с членами соответствующих рабочих групп. В этих случаях авторские варианты проектов концепций решения целевых задач, подготовленные в ИЭОПП СО РАН, были приняты за основу финальных вариантов концепций.

Но в ряде концепций у разработчиков ИЭОПП и представителей администрации Новосибирской области и других экспертов, привлекаемых к работе, возникало разное видение направлений решения данной задачи, разное понимание основных целевых установок, механизмов реализации. И эти противоречия должны были устраняться уже не в рамках рутинной деятельности утвержденных рабочих групп, а на публичном обсуждении проектов концепций на заседаниях Совета администрации Новосибирской области.

Покажем это на конкретных примерах двух концепций.

◀ При разработке Концепции «Архитектурное совершенствование городской среды, развитие и повышение качества жилищного фонда Новосибирской области» столкнулись два альтернативных подхода: традиционный подход группы разработчиков, отражающих позицию Управления капитального строительства Новосибирской области и концепция решения данной задачи, предложенная в ИЭОПП СО РАН д.э.н. О.Э.Бессоновой.

Суть разногласий заключалась в том, что в варианте концепции, предложенной в недрах администрации, акцент делался на дальнейшем наращивании жилищного строительства в Новосибирской области с акцентом на развитие жилищных строительных кооперативов.

В концепции ИЭОПП СО РАН было показано, что используемая в настоящее время модель жилищного рынка исчерпала себя, давая наживаться на этой проблеме всем: строительным компаниям, существенно завышающим цены на объекты промышленного и гражданского строительства; банкам, оформляющим ипотечные кредиты под грабительские проценты; многочисленным риэлтерским конторам, паразитирующим на рынке жилья; муниципальным властям, выставяющим площадки на аукционы под застройку по немыслимым расценкам. В проигрыше только рядовой гражданин, для которого покупка жилья становится абсолютно нереальным делом. Поэтому нужно не механическое увеличение объемов жилищного строительства, а реализация новых институциональных условий, реализуемых в новой жилищной стратегии для региона.

На основе анализа фактического материала было показано, что в настоящее время используемая в жилищном сегменте институциональная среда исчерпала свой потенциал в связи с резким свертыванием объемов коммерческих ипотечных кредитов и кредитной массы для застройщиков. В ней отсутствуют механизмы обеспечения жильем, работающих в госсекторе и бюджетной сфере. Накоплены обязательства государства перед социально незащищенными группами населения, стоящими в очередях уже более 15–20 лет, а организационные формы реализации социальных программ на коммерческой основе не удовлетворяют современным государственным стандартам, поскольку увеличивают риски нецелевого использования бюджетных средств. Ситуация усугубляется тем, что до сих пор не выработано понимание, каковы должны быть финансовые и организационные механизмы, которые бы обеспечили доступность жилья (пока для 80% населения Новосибирской области приобретение нового жилья практически невозможно). Любое субсидирование, в том числе процентной ставки по ипотечным кредитам, лишь консервирует сложившуюся ситуацию.

В концепции ИЭОПП СО РАН была предложена новая многосекторная жилищная модель для Новосибирской области, включающая:

1. Коммерческий сектор жилищной модели – на платной основе по рыночным ценам или по частной ипотеке с рыночным процентом, или с использованием накопительных схем.

2. Государственный сектор жилищной модели – на платной основе, с беспроцентной рассрочкой на 8–10–20 лет по госценам. Неотъемлемыми элементами этого сектора жилищной модели должны стать государственный заказ и государственный контракт. Госзаказ и госконтракт должны стать эффективными механизмами снижения необоснованного роста цен и регулирования объема строительства определенного типа жилищного стандарта с целью балансирования реального платежеспособного спроса с адекватным предложением жилья.

3. Социальный сектор жилищной модели – на бесплатной или частично платной основе (включая взнос в виде старой квартиры) для очередников и определенных законодательством РФ групп населения.

4. Арендный сектор жилищной модели – частная аренда по рыночным ценам, гостиницы, общежития по установленным тарифам.

5. Сектор жилого фонда предприятий и организаций – на платной основе по рыночным ценам, в рассрочку по государственной ипотеке, для служебного жилья.

В нашем варианте концепции решения комплексной задачи «Архитектурное совершенствование городской среды, развитие и повышение качества жилищного фонда Новосибирской области» было показано, что для устойчивого развития жилищного сегмента экономики необходимы оба сектора: государственный и рыночный. Рыночный сектор построен на отношениях непосредственной оплаты жилья при покупке, либо оплаты в рассрочку в форме ипотечных кредитов, процент по которым регулируется рыночной ситуацией. Государственный сектор также должен прийти к выработке новых современных институтов кредитования населения в форме государственной и социальной ипотеки (более подробно об этих предложениях см.: [Бессонова, 2009]).

На первом этапе подготовки проекта данной концепции не удалось согласовать позиции сторон, поэтому на заседании Совета администрации Новосибирской области, на котором обсуждалась концепция, подготовленная под эгидой Управления капитального строительства региона, автор книги выступил с ее критикой и обоснованием альтернативной концепции, подготовленной в ИЭОПП СО РАН. В результате было принято решение о доработке представленных материалов. Длительные дебаты альтернативных групп разработчиков, в конце концов, привели к желаемому результату: удалось скомпоновать удачный вариант итогового документа, который синтезировал обе позиции, и позднее на другом заседании Совета администрации Новосибирской области он был в основном одобрен.

В итоге на основе использования согласительных процедур был найден необходимый баланс интересов, который найдет в дальнейшем отражение в конкретных мерах властных структур по активизации жилищного строительства в регионе на основе использования многосекторной жилищной модели.

◀ Не менее сложная коллизия возникла при подготовке концепции решения комплексной задачи «Развитие образования и эффективное использование кадрового потенциала».

Сама проблема является чрезвычайно актуальной для Новосибирской области, поскольку дефицит квалифицированных кадров серьезно ограничивает развитие приоритетных сегментов экономики региона. Сложность подготовки концепции решения этой задачи состояла также в том, что в данной Концепции должны были гармонично соединиться как проблемы формирования и использования кадрового потенциала, так и необходимой для этого системы образования в регионе. И, соответственно, должны быть отражены и увязаны интересы трех профильных департаментов администрации: департамента труда и занятости населения; департамента науки, инноваций, информатизации и связи; департамента образования.

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН подготовил свою версию концепции решения данной задачи¹, которая была согласована с департаментами труда и занятости населения и департамента образования администрации Новосибирской области. В то же время департаментом науки, инноваций, информатизации и связи (ДНИИС) была подготовлена самостоятельная версия, которую было весьма трудно «состыковать» с версией ИЭОПП СО РАН, и суть разногласий состояла в следующем.

С одной стороны, в концепции ДНИИС совершенно правильно была определена генеральная цель решения комплексной задачи: развитие человеческого потенциала Новосибирской области и его эффективное использование на рынке труда путем совершенствования системы непрерывного образования (общего и профессионального) и создания условий для эффективной занятости населения. Ключевым понятием в Концепции является человеческий потенциал (кстати, его формулировки в данном варианте концепции были не вполне удачны), это объединяло оба варианта и выгодно отличало их от других постановок проблемы, в которых говорилось только о трудовом и кадровом потенциале.

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

С другой стороны, эта верно сформулированная цель не находила адекватного развития по всей цепочке задач и проблем. В данном варианте Концепции было отчетливо видно смещение акцента в сторону решения проблем высшего образования в регионе в контексте формирования лишь высококвалифицированных кадров для инновационного сегмента экономики. В принципе такая постановка вопроса, по-видимому, имела бы смысл при разработке аналогичной концепции только для г. Новосибирска. Однако в Новосибирской области в целом не менее серьезной проблемой является проблема повышения конкурентоспособности не только в сегменте высококвалифицированного труда, но и в сегменте массовых профессий, в сфере занятости в сельской местности и т.д.

Если рассматривать Концепцию под этим углом зрения (а не только с позиции развития технопарковой идеологии, на что делался упор в данном документе), то, как нам представляется, в ней не вполне удалось гармонически связать проблемы эффективного использования кадрового потенциала и развития всей системы образования (начального, среднего, высшего, профессионально-технического). Смещение акцентов в сторону формирования кадров при относительно слабой проработке проблем их эффективного использования была достаточно очевидна.

В варианте концепции, подготовленном в ИЭОПП СО РАН, был сделан акцент на том, что эффективное использование трудового потенциала в условиях рыночной экономики, дающее возможность получения приемлемых доходов, достигается через конкуренцию на рынке труда. И здесь образование выступает главным фактором, обеспечивающим успешную конкуренцию, поэтому образование в данном контексте играет инструментальную роль по отношению к кадровому потенциалу. Именно с этих позиций (конкурентоспособности человека на рынке труда) и следует анализировать проблемы, которые характеризуют и сферу занятости, и качество трудового потенциала и т.д.

По нашему мнению, при анализе проблем сферы занятости можно выделить условно два «полюса»:

1) высокий уровень образования одних групп населения (преимущественно городского) и недостаточное количество соответствующих им по качеству рабочих мест, что проявляется в

дисбалансе между уровнем образования работников и запросами рынка труда;

2) низкий уровень образования (общего и профессионального) других групп населения (преимущественно сельского) и отсутствие какой-либо работы вообще, что проявляется в низкой экономической активности населения. Представители этой группы не могут вообще конкурировать на рынке труда.

В нашем варианте концепции комплексной задачи «Развитие образования и эффективное использование кадрового потенциала» логика ее решения была выстроена по цепочке:

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

б) возможности реализации человеческого потенциала занятого населения;

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

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

Кроме того, на заседании Совета администрации Новосибирской области автор выступил с критикой варианта концепции, предложенной Департаментом науки, инноваций, информатизации и связи, и изложил основные пункты концепции ИЭОПП СО РАН. Было принято решение принять эти замечания и подготовить новый вариант концепции, содержащий синтез двух подходов. Роль «арбитра» здесь досталась Департаменту стратегического управления и планирования Новосибирской области, который поддержал основные подходы и принципы разработки концепции, предложенной ИЭОПП СО РАН. В итоге также удалось сформировать компромиссный вариант концепции комплексной задачи «Развитие образования и эффективное использование кадрового потенциала».

На данных примерах мы постарались показать, что «монополизация» разработки стратегических документов регионального развития (или блоков этих документов) отдельными профильны-

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

- попыток «приземлить» и упростить решение комплексной задачи или формирование систем программных мероприятий с целью облегчения ответственности данного департамента за их реализацию в будущем;

- попыток доминирования «ведомственного» подхода к реализации задачи, имеющей в своей основе комплексный и системный характер и затрагивающей интересы разных департаментов и управлений администрации, разных бизнес-структур и групп населения.

Для нейтрализации таких опасностей требуется, с одной стороны, наличие в структуре региональных администраций специализированного департамента с большими полномочиями, который должен отвечать за реализацию сводных и системных документов стратегического планирования и иметь для этого серьезные полномочия, дающие ему право и возможность выступать в качестве арбитра при проявлении различных ведомственных претензий и притязаний¹; с другой – наличие квалифицированных групп экспертов и специалистов, стоящих «над схваткой» и способных высказать научно обоснованные позиции относительно направлений и механизмов решения тех или иных проблем.

Присутствуя на всех заседаниях Совета администрации Новосибирской области, на которых заслушивались эти комплексные программы, и выступая в качестве докладчика и дискуссанта, автор может подтвердить, что это были действительно профессионально организованные и неформальные обсуждения ключевых проблем региона. На них зачастую рождались новые неожиданные предложения и рекомендации, и в этой связи мы бы даже рискнули сделать вывод, что фактически реализация Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г. уже происходила в ходе этих живых и заинтересованных дискуссий.

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

Это, в конечном счете, позволяло выработать консенсусную точку зрения по поводу основных программных мероприятий, реализации стратегических направлений развития региона и подготовить хорошую основу для разработки в рамках финальной версии Программы-2015 системы управленческих политик (например, политики в сфере развития инновационной деятельности в экономике и социальной сфере, политики в сфере развития общественной инфраструктуры, политики в сфере укрепления здоровья населения и повышения демографического потенциала региона и т.д.). В итоге среднесрочная программа социально-экономического развития Новосибирской области стала сильным элементом и важным рабочим инструментом системы стратегического планирования и управления региона.

ГЛАВА 11

РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ РАЙОНОВ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Введение

Даже в условиях мирового финансово-экономического кризиса на территории Новосибирской области работы по формированию системы стратегического планирования на всех уровнях не сворачивались. Это касалось как субфедерального, так и муниципально-го уровней. Все разработанные в докризисный период стратегические документы в Новосибирской области и их главные целевые установки не потеряли своей значимости; корректировке в дальнейшем могут быть подвергнуты лишь сроки реализации некоторых программных мероприятий.

Интересной особенностью Новосибирской области, которая была призвана активизировать экономическую активность муниципальных образований региона, является проведение регулярных конференций «Комплексные программы развития муниципальных образований: управление реализацией, привлечение инвестиций»¹. Данные конференции проходили не только в формате заседаний: организовывались посещения наиболее значимых предприятий и строек, это был реальный «смотр муниципальных достижений», в

¹ В 2008–2009 гг. было проведено четыре таких конференции (в г. Бердске, Маслянинском, Искитимском и Новосибирском сельском районах), в которых участвовали главы всех районных администраций, руководство Новосибирской области, представители администраций соседних субъектов Федерации, эксперты, потенциальные инвесторы и т.д. (автор был участником всех таких конференций и выступал на них с докладами).

том числе – по использованию эффективных управленческих решений и технологий, по обмену опытом стратегического планирования.

Значимость таких выездных научно-практических конференций очевидна: помимо ознакомления с прогрессивным опытом, здесь работал «эффект состязательности». Было отчетливо видно, что главы других муниципальных образований (особенно находящихся в нижней части списка эффективно работающих районов) уезжали с конференций с желанием использовать такой опыт, найти и актуализировать аналогичные точки роста своей территории. Это действовало гораздо эффективнее любого распоряжения вышестоящих органов власти.

Не менее сложной задачей, чем разработка программных документов долгосрочного и среднесрочного развития субъектов Федерации, является разработка стратегий и программ по городам и административным районам. Рассмотрим это на примере разработки Стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска, Стратегии социально-экономического развития г. Бердска¹ и Программы развития Маслянинского района Новосибирской области.

11.1. Разработка Стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска до 2020 года

Сценарии и концепция развития г. Новосибирска в первые десятилетия XXI века

Разработка Стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска до 2020 года (далее – Стратегического плана) началась в конце 90-х годов прошлого века². В отличие от периода разработки Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. и Программы социально-

¹ В разработке первых двух документов автор принимал активное участие.

² Руководство города обратилось в Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН с просьбой о разработке Концепции социально-экономического развития г. Новосибирска в первые десятилетия XXI века. Научным руководителем разработки был директор ИЭОПП СО РАН, академик В.В. Кулешов. Помимо автора и других сотрудников ИЭОПП СО РАН данная работа выполнялась Новосибирским институтом информатики и регионального управления под руководством к.э.н. В.М. Чистякова. Концепция была обсуждена в 1999 г. на научно-практической конференции «Новосибирск на рубеже XXI века: перспективы развития и инвестиционные возможности» [Концепция..., 2000].

экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г., которые готовились с учетом сильных стартовых условий развития региона, результаты развития экономического и социального потенциала г. Новосибирска в конце 1990-х годов было трудно оценить как удовлетворительные (табл. 11.1).

В то же время было очевидно, что Новосибирск обладает серьезным промышленным и интеллектуальным потенциалом, и требовалось найти и сформулировать основные направления перспективного развития, которые позволили бы его реализовать. Это делалось на основе анализа конкурентных преимуществ г. Новосибирска и разработки сценариев развития города на длительную перспективу [Кулешов и др., 1999].

С учетом выделенных «точек роста», исходя из стратегических целей развития Новосибирска, сложившихся внешних условий социально-экономического положения города и характера тенденций внутригородской жизни, было показано, что наиболее вероятными и приемлемыми сценариями в первые десятилетия XXI века могут быть следующие:

1. Сценарий «Развитие города по инерции».
2. Сценарий «Новосибирск как промышленно-транспортный центр» (ускоренное развитие города в направлении обретения им положения современного промышленного центра и мультимодального транспортного узла, по существу, возврат к основной специализации середины XX века).
3. Сценарий «Сервисного города» (ускоренное развитие города как центра производства и потребления научно-исследовательских, инновационных, информационных, образовательных, медико-оздоровительных, финансовых, торговых, транспортных и прочих услуг).

Недостатки отдельно взятых контрастных сценариев обуславливали необходимость выработки в качестве практически приемлемого комбинированного сценария (пути развития), ориентированного на максимальное использование всех возможностей развития отдельных отраслей как производственной, так и непроизводственной сфер, имеющего сбалансированный характер, исключающего такие противоречия в развитии разных секторов экономики, которые могли бы привести к недостижимости на практике каждой из отдельно взятых целей. Делался вывод, что развитие города будет осуществляться по указанным трем траекториям одновременно с преобладанием тенденций развития по «сервисному» сценарию.

Таблица 11.1

**Место Новосибирска среди городов – центров субъектов Федерации
по удельным показателям социально-экономического положения
в 1998 г.***

Показатель	Место среди других центров России
<i>Наиболее благополучные показатели</i>	
Количество предприятий и организаций, отнесенное к численности населения	13
Среднедушевой объем услуг, оказываемых на рубль заработной платы	14
Число домашних телефонов на душу населения	14
Мощность амбулаторно-поликлинических учреждений	16
Обеспеченность одного жителя общей площадью жилья	23
Среднемесячный размер заработной платы работающих	29
<i>Наименее благополучные показатели</i>	
Соотношение числа работающих и числа иждивенцев	69
Коэффициент смертности (число умерших на 1000 жителей)	59
Число зарегистрированных преступлений на 100 тыс. населения	58
Ввод общей площади жилья на одного городского жителя	54
Коэффициент рождаемости (число родившихся на 1000 жителей)	48
Доля зарегистрированных безработных в общей численности населения	44
Среднедушевой объем розничной торговли на рубль заработной платы	39

* Из-за отсутствия данных или их несопоставимости не рассматривалось социально-экономическое положение восьми субъектов Российской Федерации. В их числе центры автономных округов, Санкт-Петербург, Москва, столицы Республики Ингушетия и Чеченской Республики.

♦ Позиция ИЗОПП СО РАН, связанная с обоснованием развития г. Новосибирска как «сервисного центра», встретила довольно сильное отторжение и неприятие со стороны «директорского корпуса». Это проявилось, в частности, в ходе дискуссий в сентябре 1999 г. на научно-практической конференции «Новосибирск на рубеже XXI века: перспективы развития и инвестиционные возможности». Однако итоги развития г. Новосибирска в последующее десятилетие (1999–2009 гг.) полностью подтвердили гипотезу авторского коллектива разработчиков данной Концепции: город развивался именно по сценарию «сервисного центра», доминирующее положение в структуре его хозяйства заняла сфера услуг (в том числе высокотехнологичных – телекоммуникации и связь и т.д.), и это дало возможность сформировать здесь серьезный потенциал и плацдарм для дальнейшего перехода к инновационному развитию в промышленности, транспорте, строительстве.

В целом «Концепция социально-экономического развития г. Новосибирска в первые десятилетия XXI века» включала следующие разделы:

А. *Проблемный блок*, содержащий анализ состояния городской системы, диагностику ее проблемных ситуаций и стартовых условий.

Б. *Гуманитарно-градообразующий блок*, представляющий народонаселение и трудовые ресурсы города, характеристики качества жизни и среды обитания, охраны здоровья, сферы духовной жизни: науки, образования, культуры, а также подсистем жизнеобеспечения.

В. *Экономико-финансовый блок*, в котором рассматривались точки экономического роста (с позиций структурной перестройки экономики города и его районов), конкурентные позиции, механизмы мобилизации ресурсов на нужды долгосрочного развития.

Г. *Блок сценариев будущего города*, где представлены целевые установки и гипотезы, ориентиры развития города в первые десятилетия XXI века, подходы к формированию сценариев будущего, параметризация сценариев, комментарии и выводы.

Д. *Блок управления*, дающий ориентиры возможных направлений трансформации существующей системы муниципального управления в городе, включая институциональные преобразования, принципы корпоративного управления и т.п.

Это был достаточно компактный документ (94 с.), выполненный на профессиональном уровне и послуживший основой для дальнейшей разработки на его базе Стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска на период до 2020 г., начатой в 2000 г. Общее руководство разработкой Стратегического плана взял на себя В.Ф. Городецкий, избранный в 2000 г. мэром г. Новосибирска.

Целевые ориентиры развития г. Новосибирска в Стратегическом плане

Итоговый вариант Стратегического плана включал пять основных разделов: 1) Новосибирск на рубеже веков, 2) концептуальная платформа, 3) принципы устойчивого развития, 4) стратегические цели; 5) роль и место муниципалитета и населения в реализации плана стратегического развития.

Основную нагрузку в данном документе нес раздел «Стратегические цели». В данном разделе содержалось не просто перечисление намеченных целей, но и достаточно подробное обоснование необходимости их постановки, анализ современной ситуации в данной области, возможные последствия их реализации и т.д.

Всего было выделено пять стратегических целей развития г. Новосибирска:

- рост благосостояния жителей города;
- рост экономического потенциала;
- рост образовательного, научного, культурного и духовного потенциала;
- обеспечение безопасной жизни в городе;
- улучшение качества городской среды.

Все эти цели «работали» на генеральную цель устойчивого развития г. Новосибирска, которая была сформулирована следующим образом: «Стабильное улучшение качества жизни (повышение уровня жизненного потенциала) всех слоев населения». С сегодняшних позиций можно констатировать, что были сформулированы верные и четкие целевые ориентиры развития г. Новосибирска, и вектор его развития в последующие годы в целом соответствовал выбранным стратегическим целям.

Было разработано «дерево целей» Стратегического плана, содержащее шесть уровней иерархии. Были получены оценки относительной важности элементов «дерева целей» в соответствии с методами программно-целевого планирования, которые представлялись в долях единицы на каждом уровне как оценки удельных весов этих элементов. Они были получены экспертным путем с помощью метода Саати.

- ♦ Схема расчета экспертных оценок значимости стратегических целей включала: 1) оценку методом попарных сравнений общих ценностных установок городского сообщества; 2) получение оценок значимости принципов устойчивого развития с учетом оценок ценностных установок; 3) получение оценок значимости конкурентоспособных направлений с учетом оценок принципов устойчивого развития; 4) получение оценок значимости влияния на развитие города основных групп его жителей с их интересами с учетом оценок конкурентоспособности Новосибирска; 5) получение оценок значимости стратегических целей устойчивого развития Новосибирска с учетом оценок интересов основных групп населения.

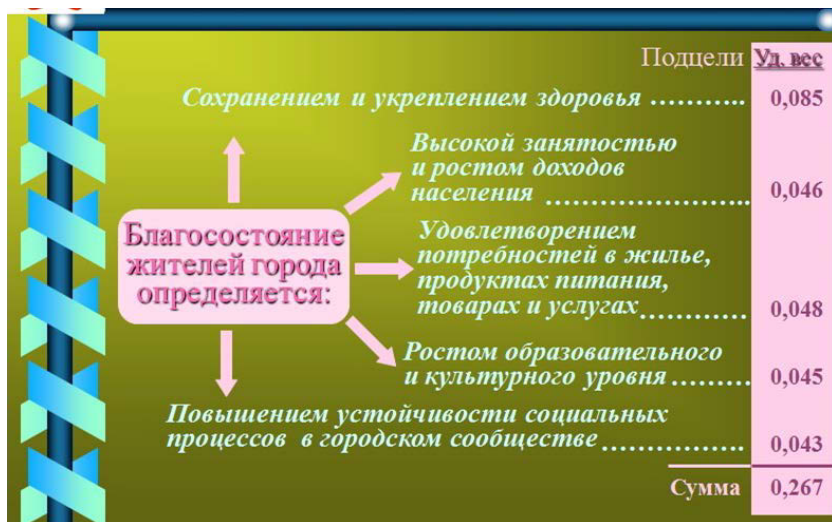


Рис. 11.1. Иерархия подцелей первого уровня в составе стратегической цели «Рост благосостояния жителей города»

В итоге расчетные экспертные оценки значимости стратегических целей получили следующие балльные значения:

1-я цель – рост благосостояния жителей города – 0,267 (рис. 11.1);

2-я цель – рост экономического потенциала – 0,280;

3-я цель – рост образовательного, научного, культурного и духовного потенциала – 0,197;

4-я цель – обеспечение безопасной жизни в городе – 0,118;

5-я цель – улучшение качества городской среды – 0,138.

Сильные и слабые стороны стратегического документа

Две особенности Стратегического плана развития г. Новосибирска, отличающие его от других разработок, предопределили характер данного документа, его судьбу и эффективность реализации.

1. Беспрецедентное по своим масштабам вовлечение политической, научной, общественной и бизнес-элиты города в процесс обсуждения и разработки Стратегического плана, что вылилось в формирование соответствующей многоуровневой структуры¹.

♦ Эта структура включала:

- Общественный совет по разработке Стратегического плана (130 человек). Председателем Общественного совета являлся по должности мэр г. Новосибирска В.Ф. Городецкий, сопредседателями – председатель СО РАН, академик Н.Л. Добрецов, председатель СО РАМН, академик В.А. Труфакин, председатель СО РАСХН, академик П.Л. Гончаров, президент Межрегиональной ассоциации руководителей предприятий (МАРП) А.Б. Елезов. Тем самым был в полной мере реализован важнейший принцип стратегического планирования – вовлечение в процесс разработки и реализации стратегических документов максимально возможного числа «стейкхолдеров» («заинтересованных лиц»);
- Программный комитет Общественного совета (28 человек);
- 32 тематические комплексные комиссии (в составе каждой – в среднем 20–30 человек),
- Рабочую группу по подготовке текста документа (10 человек).

¹ Автор был включен во все эти структуры (Общественный совет, Программный комитет, Рабочая группа).

2. Общественно-политическая и «мобилизационная» направленность Стратегического плана.

♦Процитируем основного «идеолога» Стратегического плана г. Новосибирска – мэра города В.Ф. Городецкого: «...мы четко представляли себе, что, несмотря на то что документ называется *Планом*, нам нужно получить не директивы администрации с подробным изложением заданий, сроков, исполнителей и ресурсов (это для дальней перспективы нереально), а точно выверенные стратегические цели городского сообщества по развитию города и намеченные для достижения этих целей направления действий. Мы понимали, что стратегические цели, их приоритеты должны быть приняты всем городским сообществом, в том числе и его деловой частью, владеющей собственностью и средствами. И, следовательно, Стратегический план должен стать своеобразным договором общественного согласия по выбору приоритетных стратегий развития города, инструментом взаимодействия и стратегического партнерства власти, бизнеса и жителей» (курсив наш, см.: [Городецкий, 2004]).

Нужно помнить, что Стратегический план устойчивого развития г. Новосибирска формировался в нелегкий период окончания системного кризиса в России. В эти годы лишь начали проявляться зачатки восстановительного роста и зарождаться действительно эффективные новые производства. Это время требовало настоящей консолидации усилий власти, общества, бизнес-структур в процессе оптимизации регионального и муниципального развития.

Следует объективно оценить, что с этих позиций сам процесс вовлечения деловой и интеллектуальной элиты г. Новосибирска в совершенствование муниципального управления выполнил свою задачу. На многочисленных обсуждениях и дискуссиях высказывались на самом деле важные предложения по развитию промышленных предприятий и их переспециализации, по формированию новой социальной политики в городе, по вовлечению институтов гражданского общества в эти процессы. Безусловно, имеет право на существование и точка зрения, что разработка Стратегического плана г. Новосибирска именно в таком формате («документ общественного согласия») была необходима новому мэру и его команде для привлечения на свою сторону деловой

и интеллектуальной элиты города и «разделения ответственности» за начатые преобразования.

Тем не менее подобная ориентация основного стратегического документа третьего по величине города России фактически предопределила его уязвимые черты и проблемы.

□ Акцент на «мобилизационно-политический» характер Стратегического плана снизил его потенциал в качестве реального и действенного оперативного и стратегического документа эффективного муниципального управления. Это усиливалось недостаточной проработкой механизмов реализации Стратегического плана, которые в основном свелись к формулировке и выделению комплексных целевых программ. Всего в составе Стратегического плана было выделено 24 целевые программы (12 комплексных целевых программ промышленного развития города и 12 комплексных целевых программ сервисного развития города). Однако сама формулировка этих программ была слишком общей, в них не прорабатывались конкретные мероприятия с соответствующими объемами финансирования, контролем и ответственностью за выполнение. При этом значительная часть программ выходила за компетенцию муниципальной власти и имеющихся в ее распоряжении ресурсов. Очевидно, что мэрия г. Новосибирска не обладала рабочими инструментами (в том числе – финансовыми) для поддержки мероприятий этой программы.

♦ Например, в такой целевой программе, как «Развитие Новосибирска как центра науки и инноваций», формулировалось, что данная Программа «...должна обеспечить создание условий для роста эффективности исследований и разработок Сибирских отделений Российской академии наук, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, отраслевых НИИ и вузов города, получения новых фундаментальных и прикладных научных результатов, новых моделей и новых технологий, предназначенных для использования в различных сферах жизнедеятельности населения города, региона, страны и мира, создания на территории города структуры технополиса, создания инфраструктуры развития науки, в том числе проведения в Новосибирске крупных международных форумов».

□ В Стратегическом плане было довольно много определений и целевых установок «лозунгового» характера, которые были верны по сути, но «малооперациональны» – они не могли быть трансформированы в конкретные управленческие решения и технологии.

□ В Стратегическом плане акцент был сделан на весьма «примитивном» представлении значимости стратегических целей с расчетом специальных индексов на основе обработки результатов анкетных опросов. Сама по себе это была не лишняя процедура, но она не нашла дальнейшего продолжения в предложениях по системе финансирования программных мероприятий и выделению их приоритетных направлений. Расчеты на перспективу в основном проводились по упрощенным схемам однофакторных статистических моделей. Не рассчитывались балансы ресурсов многоцелевого назначения, слабое внимание уделялось оценке рисков и т.д.

□ Стратегический план устойчивого развития г. Новосибирска слабо корреспондировал с основными стратегическими документами по Новосибирской области (справедливости ради отметим, что таковые в то время практически отсутствовали). Но, по крайней мере, в Стратегическом плане должен был быть представлен специальный раздел с постановкой вопроса о необходимости проработки специальных схем взаимодействия областной и городской власти и разделения ресурсов и ответственности за реализацию общих проблем регионального и муниципального развития.

□ В Стратегическом плане были заложены достаточно осторожные прогнозы роста экономического потенциала г. Новосибирска на период до 2020 г. Реальные показатели социально-экономического развития г. Новосибирска в 2002–2008 гг. были значительно выше запланированных.

Отчасти эти недостатки имели объективный характер. Фактически в этот период только начала создаваться система стратегического планирования на новой основе, и не всегда прошлый опыт программных разработок советского периода мог быть использован. Осторожность в прогнозах, возможно, определялась неверием в собственные силы, сформированным годами застоя и резкого спада производства.

Головная организация, ответственная за разработку Стратегического плана, – Новосибирский институт информатики и регионального управления (экспертная структура, созданная при мэрии г. Новосибирска), не имела достаточного опыта построения и использования современного экономико-математического инструментария, построения региональных балансов и т.д.¹ Сказалась «перегруженность» данного Института огромным количеством замечаний и предложений, поступавших от тематических комиссий, привлекаемых к разработке Стратегического плана.

Тем не менее следует высоко оценить опыт разработки Стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска на период до 2020 г. Он выполнил свою мобилизующую и политическую функцию. Город в первое десятилетие нового века получил новый серьезный импульс развития, качественно изменилась структура его производства, он приобрел новый облик, и в декабре 2008 г. Новосибирск был официально признан самым благоустроенным городом страны.

В 2009–2010 гг. мэрией г. Новосибирска была осуществлена доработка и модификация Стратегического плана города с распространением планового горизонта до 2025 г., с учетом новых экономических и политических реалий и стыковки со Стратегией социально-экономического развития Новосибирской области. К этой работе были привлечены сотрудники ИЭОПП СО РАН. В своей новой версии Стратегический план города стал более операциональным и отвечающим требованиям времени программным документом муниципального развития.

¹ Автор, тем не менее, очень высоко оценивает работу руководителя Института В.М.Чистякова, взявшего на себя труд по обобщению предложений от тематических комиссий и по подготовке вариантов текстов разделов, выносимых на обсуждение.

11.2. Разработка Стратегии социально-экономического развития г. Бердска на период до 2025 года

История разработки Стратегии-2025

Разработка программного документа второго по численности населения муниципального образования Новосибирской области – г. Бердска имеет свою предысторию. В 2007–2008 гг. под эгидой Аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе активизировалась работа по формированию стратегических программных документов на региональном и муниципальном уровнях. Была принята достаточно жесткая директива о разработке в весьма сжатые сроки программных документов по всем муниципальным образованиям и поселениям округа. С этой целью в Аппарате полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе были подготовлены специальные методические указания, регламентирующие порядок и структуру таких документов, их основные разделы, системы показателей и т.д.

В рамках этих требований и методических указаний в администрации г. Бердска была сформирована Комплексная программа социально-экономического развития г. Бердска на 2008–2025 гг., включающая в себя Концепцию, долгосрочную и среднесрочную программы. Предварительный анализ этих документов выявил их серьезные дефекты (перегруженность подробным анализом современной ситуации, слабая проработка основных конкурентных преимуществ города, отсутствие предложений по механизмам реализации и т.д.).

В этой связи руководство г. Бердска обратилось в Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН к автору книги с просьбой принять участие в доработке и улучшении представленных документов. Однако их детальный анализ показал, что «косметическая правка» Комплексной программы г. Бердска не имела смысла. Требовалась принципиально новая постановка стратегических целей и задач на основе тщательного «диагноза» конкурентных позиций города, проработка сценариев и альтернативных вариантов перспективного развития и т.д. Это могло быть сделано только на базе новой разработки Страте-

гии социально-экономического развития г. Бердска на период до 2025 г. (далее – Стратегии-2025), на базе которой в дальнейшем могла быть разработана более детализированная программа действий в среднесрочной перспективе.

В результате такая Стратегия была разработана творческим коллективом Института экономики и организации промышленного производства СО РАН в составе 12 человек¹ под общим научным руководством автора, который, как и ранее, для стратегических документов по Новосибирской области, подготовил «идеологию» и концепцию Стратегии г. Бердска, два основных раздела («Стратегический анализ развития и конкурентных возможностей г. Бердска» и «Институциональные условия и механизмы реализации»), был соавтором раздела «Основные направления и сценарии долгосрочного развития г. Бердска на период до 2025 года», осуществил общую научную редакцию всего документа и его представление на различных слушаниях и совещаниях.

При разработке Стратегии социально-экономического развития г. Бердска авторским коллективом были проведены опросы руководителей важнейших предприятий и фирм города, санаториев, домов отдыха, руководителей подразделений администрации Бердска по оценке современного состояния и перспективам развития, а также руководителей инновационных предприятий и ассоциаций инновационного бизнеса Академгородка по возможностям их интеграции в производственную систему г. Бердска.

Для осуществления прогноза социально-экономического развития г. Бердска и построения сценариев долгосрочного развития была разработана специальная экономико-математическая модель. Результаты разработки Стратегии докладывались на ряде совещаний, проведенных администрацией Бердска, а также учитывались при подготовке рекомендаций Первой межрегиональной конференции «Инновации – городам Сибири». В резуль-

¹ Авторский коллектив включал следующих сотрудников ИЭОПП СО РАН: к.э.н. Селиверстов В.Е. (руководитель работы), д.э.н. Соболева С.В., д.э.н. Унтура Г.А., кандидаты экономических наук Богомолова Т.Ю., Ковалева Г.Д., Липин А.С., Маршалова А.С., Черкашина Т.Ю., Чурашев В.Н., Ягольницер М.А., научные сотрудники Гайдук Е.А. и Смирнова Н.Е.

тате работ над инновационным блоком Стратегии было инициировано создание научно-производственного биотехнологического кластера сельскохозяйственной направленности.

Анализ развития и конкурентных возможностей г. Бердска

Наиболее принципиальным моментом разработки Стратегии был стратегический анализ развития и конкурентных возможностей г. Бердска.

Опыт показывает, что, как правило, подобный анализ часто не удастся провести именно тем, кто обладает наибольшей полнотой информации о муниципальном развитии, а именно – сотрудникам администрации муниципального образования. Так, в представленном варианте Комплексной программы г. Бердска за обилием цифр, которые описывали развитие города по традиционной схеме (развитие промышленности, развитие социальной сферы и т.д.), никак не просматривались идея и концептуальные основы перспективного развития, выявленные именно на четком анализе конкурентных преимуществ данного города. Фактически «за деревьями» обилия частных цифр не было видно «леса» – т.е. целостного и комплексного взгляда на преимущества и недостатки, проблемы и угрозы, на «миссию» данного города, его основные стратегические цели, которые бы выделяли г. Бердск из других муниципальных образований.

Наш анализ выявил интересную специфику развития города. В советское время экономическое положение г. Бердска, а также уровень и качество жизни проживающего в нем населения были непосредственно связаны с процветанием трех основных градообразующих предприятий – Бердского радиозавода (ПО «Вега»), Бердского электромеханического завода (БЭМЗ) и Бердского завода биопрепаратов («Химзавод»), при этом каждое из предприятий было флагманом соответствующей отрасли. С начала 1990-х годов рыночные преобразования подорвали мощь этих заводов. Бердский завод биопрепаратов прошел процедуру банкротства, ПО «Вега» перестало существовать как самостоятельное предприятие, на БЭМЗ осуществлялось перепрофилирование и диверсификация производства, и все это сопровождалось критическим

сокращением персонала. В этот период несколько десятков тысяч людей остались без работы в городе, где экономику надо было создавать практически заново. Объем промышленного производства (в фактических ценах) в 1995 г. составил лишь 53% от уровня 1990 г., инвестиции в основной капитал – 69%.

Таковы были стартовые условия, в которых работала исполнительная и законодательная власть г. Бердска на рубеже веков. Она столкнулась со сложной проблемой реализации новой социально-экономической и налогово-бюджетной политики с целью восстановления производственного потенциала г. Бердска и ускоренного преодоления последствий кризиса переходного периода. Наш объективный анализ показал, что в целом местная власть справилась с этой проблемой.

На рубеже веков экономика г. Бердска начала выходить из кризиса: в городе развернули работу многочисленные новые предприятия, стал интенсивно развиваться малый бизнес, ускорилось строительство жилых домов, начался процесс газификации котельных и т.д. Улучшились финансовые показатели предприятий и организаций, что способствовало росту муниципальной доходной базы; начался процесс технологического обновления и освоения производства конкурентоспособной продукции.

В результате этих преобразований на трех основных градообразующих предприятиях г. Бердска были осуществлены три различные модели реформирования и выхода из кризиса:

1. ПО «Вега» – ликвидация предприятия, лишенного государственной поддержки, оборонного заказа, не выдержавшего конкуренцию на рынке дешевой и современной электроники и превращение производственной площадки предприятия в своеобразный «инкубатор» малого и среднего бизнеса. Сегодня на площадях бывшего ПО «Вега» работают около 200 фирм и компаний, ряд из которых освоили производство высокотехнологичной продукции (производство радио- и электронных приборов).

2. Бердский завод биопрепаратов – грамотное осуществление процедуры банкротства и преобразование в ПО «Сиббиофарм» с сократившейся номенклатурой выпуска продукции. ПО «Сиббиофарм» остался крупнейшим биотехнологическим предприятием России сельскохозяйственной направленности. Высвобожде-

ние значительной части производственных и инфраструктурных площадей дало возможность разместить на них несколько десятков новых компаний различного профиля.

3. Бердский электромеханический завод – сохранение предприятия как единого целого с изменением формы собственности (преобразование в открытое акционерное общество) на основе модернизации и перепрофилирования производства и формирование на площадке предприятия ряда новых предприятий машиностроительного профиля (ООО «Электроприборы-БЭМЗ» – производство бытовых электроприборов, ООО «Бетро-Тех» – производство оборудования для нефтегазовой отрасли, производство электроприводов).

Эти изменения привели к формированию на территории г. Бердска новых территориально-производственных образований в виде трех зон экономического развития – «Восточной», «Юго-Западной» и «Северной» промышленных зон. Бизнесом при поддержке местной власти были грамотно использованы основные благоприятные факторы, которые привели к активному развитию этих зон и наполнению их новыми «резидентами»:

- «нулевая» стоимость технических условий на подключение к существующим сетям;
- достаточные установленные мощности электрической энергии;
- наличие подъездных железнодорожных путей и автомобильных дорог;
- наличие готовых коммуникаций и существующих сетей воды и канализации;
- наличие свободных тепловых мощностей.

Подобное промышленное зонирование территории г. Бердска послужило основой серьезной диверсификации городской экономики и содержало потенциальную возможность преобразования этих промышленных зон в зоны кластерного типа. Динамика роста трех отмеченных промышленных зон г. Бердска обеспечила устойчивое развитие города в последние годы. Так, если в 2002 г. предприятия, размещенные на территории «Восточной промышленной зоны» (территория бывшего Бердского завода биопрепа-

ратов), производили 150 млн руб. товарной продукции, и там было занято 1040 человек, то в 2007 г. объем товарной продукции вырос до 2,5 млрд руб., а численность занятых – до 2700 человек.

В последние годы по многим позициям социально-экономического развития Бердск имел существенно более высокие показатели, чем в среднем по Новосибирской области (табл. 11.2), а по сданным в эксплуатацию квадратным метрам жилья на душу населения город занял одно из первых мест среди муниципальных образований России. Задача удвоения валового муниципального продукта здесь была решена существенно быстрее, чем по стране в целом. Объем промышленной продукции на душу населения в г. Бердске в период 2000–2005 гг. увеличился в 3,7 раза, и это происходило на фоне роста численности городского населения.

Факт превышения основных показателей роста производства в г. Бердске по сравнению со среднеобластными в последние годы являлся особенно значимым с учетом того, что в этот период Новосибирская область демонстрировала одни из наиболее высоких и устойчивых показателей экономического роста в Сибирском федеральном округе и находилась в числе лидирующих субъектов Российской Федерации по динамике экономических показателей. Например, объем промышленной продукции в г. Бердске за период 1999–2005 гг. увеличился в 2,5 раза (по Новосибирской области – в 1,61 раза), инвестиций в основной капитал – в 3,96 раза (в области – в 1,45 раза), объем строительно-монтажных работ – в 2,85 раза (в Новосибирской области – в 1,57 раза).

Таблица 11.2

**Удельный вес г. Бердска в экономике
Новосибирской области, %**

Показатель	2000	2005	2007
Численность населения	3,2	3,4	3,6
Продукция промышленности	2,4	2,6	2,9
Инвестиции в основной капитал	1,5	2,4	2,8
Строительно-монтажные работы	1,2	3,0	3,3
Объем розничной торговли	2,5	2,0	2,3
Платные услуги	1,4	2,7	2,8

Наиболее впечатляющие результаты на этапе выхода г. Бердска из кризисного состояния были достигнуты в области усиления инвестиционной активности. Рост инвестиций в основной капитал примерно в полтора раза опережал общий рост производства, и объем инвестиций в 2007 г. возрос по сравнению с 2005 г. в сопоставимой оценке на 42% и составил 1 млрд 658 млн руб. В объеме инвестиций наибольшую долю (88%) составляли инвестиции в строительство и промышленность.

Новая модель экономического роста, реализованная в Бердске в последние 10–15 лет, была основана на бурном развитии малого и среднего бизнеса, который компенсировал падение производства на трех основных градообразующих предприятиях. В результате на территории города было зарегистрировано более 500 малых предприятий (из них 90% действующих) и более 2,6 тыс. человек индивидуальных предпринимателей. Удельный вес малых предприятий к общему числу предприятий, действующих на территории города, составлял одну треть. Специализация малых предприятий в г. Бердске была связана с производством промышленных товаров (в основном – товаров народного потребления), торговлей, строительством, автотранспортными перевозками, операциями с недвижимостью. Ряд предприятий, входящих в категорию малого и среднего бизнеса, ориентированы на выпуск высокотехнологичной и наукоемкой продукции.

Сопоставление тенденций социально-экономического развития г. Бердска и г. Новосибирска выявило две основные особенности:

1. В экономике г. Бердска в большей степени, чем в областном центре, в кризисный и послекризисный период конца 1990-х – начала 2000-х годов удалось сохранить реальный сектор экономики. Это выражалось в более высокой доле промышленности в структуре валового продукта Бердска по сравнению с Новосибирской областью в целом и с Новосибирском и в менее высокой доле сектора услуг. Именно промышленность и строительство, а не сфера услуг позволили Бердску выйти на траекторию устойчивого развития в последние годы.

♦ Промышленным производством в городе занято 130 предприятий. Удельный вес продукции промышленности в валовом городском продукте составляет около 50%; более 40% налоговых поступлений в бюджеты всех уровней внесено промышленным сектором. Объем произ-

водства в промышленности вырос в 2007 г. в сравнении с 2005 г. в сопоставимой оценке на 28,1%. В 2007 г. в городе выпущено промышленной продукции на сумму около 5,7 млрд руб., и более половины этого выпуска было вывезено за пределы Новосибирской области.

2. Численность населения г. Бердска за последние 10–15 лет росла более высоким темпом на фоне стабилизации (а в отдельные периоды – снижения) численности населения г. Новосибирска. Население города в настоящее время составляет 94,6 тыс. человек, тогда как в 1990 г. – 80,9 тыс. человек, этот рост происходил в основном за счет миграционного притока.

Таким образом, нами было показано, что на период разработки Стратегии (конец 2007 г. – начало 2008 г.) в г. Бердске была фактически создана «новая экономика», сумевшая демпфировать резкое падение производства на трех градообразующих предприятиях. Существенная часть населения нашла новые сферы приложения труда, однако экономические преобразования, произошедшие в последние 10–15 лет, кардинально изменили производственную специализацию и функции г. Бердска в социально-экономической системе Новосибирской области: вместо индустриально развитого среднего города Сибири, ориентированного на выпуск оборонной продукции и продукции «закрытой номенклатуры», Бердск превратился в территорию с интенсивно развивающимся малым и средним бизнесом в сфере торговли и услуг, производства товаров народного потребления, строительных материалов и сильной строительной индустрией¹.

В этот период сформировалась новая специфическая «социальная» функция г. Бердска. Бум жилищного строительства и существенно более низкая, чем в Новосибирске (и, тем более, в соседнем Академгородке), цена квадратного метра как первичного, так и вторичного жилья, более низкие издержки, связанные с землеотводом, меньшая бюрократизация всех стадий юридического оформления нового строительства – стали факторами притока населения из Новосибирска, других сибирских городов, сел и ближнего зарубежья.

¹ Следует сказать, что аналогичные тенденции в этот период наблюдались и в целом по Новосибирской области и даже проходили с большей интенсивностью за счет формирования в г. Новосибирске мощного сервисного центра, обслуживающего торговые, финансовые операции, оптовую и розничную торговлю значительной части Сибири.

По сравнению с прошлым (докризисным) периодом, когда производственно-селенческая система г. Бердска, ориентированная на обслуживание трех градообразующих предприятий, была более «замкнута» и отсутствовали мощные потоки «маятниковой» миграции, современный Бердск является типичным «открытым» средним городом с сильными потоками регулярной маятниковой миграции (ежедневные поездки значительной части бердчан на работу и учебу в г. Новосибирск и Академгородок). Величина маятниковой миграции составляет в г. Бердске в настоящее время 6,5 тыс. работающих; примерно такое же количество бердчан ежедневно выезжает в г. Новосибирск на учебу. Это вносит сильную и новую специфику в развитие города, которая влияет на развитие социально-бытовой инфраструктуры, ее нагрузку, формирование местного бюджета, на социальный климат в городе.

В результате перечисленных преобразований г. Бердск стал одним из наиболее привлекательных для проживания средних городов юга Западной Сибири и территорией активного развития малого и среднего бизнеса. Это явилось следствием действия трех факторов:

1) последовательной и грамотной экономической и социальной политики местной власти, сумевшей мобилизовать ресурсы для восстановления экономического потенциала г. Бердска на новой основе и в условиях «опоры на собственные силы»;

2) сохранения сильного человеческого потенциала, который нашел свое применение в новых сферах приложения квалифицированного труда;

3) востребованностью территории г. Бердска для выбора места жительства со стороны населения г. Новосибирска и Академгородка.

В то же время нами были сделаны выводы, что наряду с серьезными успехами, достигнутыми в г. Бердске в послекризисный период восстановительного роста начала нового века, в городе имеются серьезные проблемы, требующие комплексного решения.

1. На фоне существенного опережения основных показателей развития производства по сравнению с Новосибирской областью г. Бердск заметно отстает от среднеобластных показателей роста заработной платы. Уровни зарплат (примерно 7,5 тыс. руб. в

2007 г.) и среднедушевых доходов населения (около 5,5 тыс. руб.) никоим образом не соответствуют современным запросам населения и не стимулируют качественный и эффективный труд.

2. Намечаются проблемные ситуации в развитии инженерной инфраструктуры города и энергетических и тепловых мощностей.

3. Несмотря на значительные затраты по обновлению оборудования на БЭМЗ, ПО «Сиббиофарм», на трех крупных котельных, их производственные мощности серьезно устарели и требуется их замена и модернизация.

4. Бурный рост жилищного строительства и формирование закрытых «анклавов» элитного жилья (жилищный комплекс «Изумрудный») усиливают социальные диспаритеты и имущественное неравенство двух крайних социальных групп населения, проживающих в непосредственной близости, и это порождает элементы социальной напряженности на данной территории.

5. Дальнейший рост производства в ряде высокотехнологичных производств сдерживается дефицитом кадров соответствующей квалификации.

6. Отсутствуют серьезно проработанные долгосрочные программы межмуниципального взаимодействия с г. Искитимом и с Советским районом г. Новосибирска, а также программа инновационного взаимодействия с Сибирским отделением РАН.

7. Хотя местная власть оказывала серьезную поддержку развитию малого и среднего бизнеса, в городе отсутствует единая целевая программа развития и поддержки предпринимательства, которая бы способствовала целенаправленному заполнению приоритетных «экономических ниш» в городском экономическом развитии. Лишь в последнее время в городской администрации стала развиваться система стратегического планирования.

Наиболее важный вывод, сделанный нами в ходе анализа стартовых позиций г. Бердска, заключался в том, что резервы «восстановительного периода», которые грамотно использовались властью и бизнесом на рубеже веков, к настоящему времени были практически исчерпаны. Близки к исчерпанию и возможности дальнейшей диверсификации производства, а также использования существующих промышленных площадок под размещение нового производства. В городе необходим переход к новому качеству экономического роста (в том числе за счет его

инновационного компонента) и активного использования основных конкурентных преимуществ, которыми реально обладает г. Бердск.

Таким образом, в ходе разработки Стратегии удалось доказать, что в настоящее время г. Бердск стоит перед новыми вызовами, связанными с необходимостью переломить отмеченные негативные тенденции, существенно усилить и стабилизировать позитивную динамику экономического роста, достигнутую в последние годы, придать ему новое инновационное качество и окончательно сформировать свой статус как одного из наиболее динамично развивающихся и прогрессивных городов Сибири. Для этого были необходимы:

- наличие долгосрочной стратегической программы действий, воплощенной в детальных инвестиционных проектах, региональных целевых программах и системах мероприятий;
- существенное совершенствование системы муниципального управления, так чтобы она была способна реализовать поставленные задачи;
- эффективное взаимодействие власти, бизнеса, науки и институтов гражданского общества, нацеленное на реализацию стратегических планов развития г. Бердска.

При оценке конкурентных особенностей Бердска, его потенциала и факторов роста, проблем и угроз нами учитывалось, что Бердск является важнейшей составной частью Новосибирской городской агломерации (Новосибирского мегаполиса), и это накладывает отпечаток на специфику отраслевой структуры хозяйства, занятость, развитие жилищного строительства и системы жизнеобеспечения. Он является специфической «буферной зоной» между Новосибирском и юго-восточными сельскими районами Новосибирской области, и это также влияет на особенности его социально-экономического развития.

С использованием методики SWOT-анализа нами были выявлены основные конкурентные преимущества города Бердска, определяющие специфику данного муниципального образования, а также проблемные зоны и слабые стороны.

В целом проведенный SWOT-анализ позволил сделать следующий вывод: взаимосвязанность выгодного экономико-геогра-

фического положения, диверсифицированной структуры производства, человеческого потенциала, рекреационных ресурсов заметно усиливают конкурентоспособность г. Бердска по сравнению с другими сибирскими городами и содержат высокую потенциальную возможность для дальнейшего роста производства на инновационной основе и решения основных социальных задач данного муниципального образования. Территориальная близость г. Бердска к новосибирскому Академгородку позволяет ставить вопрос о разработке согласованных стратегических направлений их совместного развития и формирования в Бердске нового сегмента инновационной системы на оси «Бердск – Академгородок – Кольцово».

Миссия, основные цели и задачи Стратегии г. Бердска

Миссия Стратегии социально-экономического развития г. Бердска – превращение города в один из ведущих промышленно-инновационных и рекреационных центров Сибирского федерального округа и Новосибирской области и в привлекательное место для жизни людей, притока инвестиций и развития современной экономики.

Генеральная цель разработки Стратегии – формирование научно обоснованной политики повышения уровня и качества жизни населения и устойчивого демографического роста за счет придания экономике г. Бердска конкурентоспособности и инновационного качества развития, инвестиционной привлекательности и финансовой самодостаточности.

Реализация генеральной цели Стратегии г. Бердска определяется достижением следующих *стратегических целей*:

- устойчивый рост благосостояния и качества жизни населения города и формирование благоприятного социального климата на его территории;
- обеспечение устойчивого экономического роста г. Бердска на основе диверсификации экономики, привлечения инвестиционных ресурсов, активизации инновационного сектора и формирования нового сегмента индустрии отдыха;
- создание и использование экономики знаний для становления г. Бердска как инвестиционно и социально привлека-

тельного среднего города Сибири; развитие конкурентоспособных в российском масштабе высокотехнологичных производств;

- создание на территории города одного из главных рекреационных центров Новосибирской области;
- создание «комфортных зон» для развития бизнеса на территории области. Совершенствование институциональных и правовых условий для уменьшения рисков ведения бизнеса и для обеспечения безопасности экономических агентов.

Для реализации отмеченных целей необходимо решить *следующие задачи*:

- обеспечить качественный прорыв в уровне жизни населения; улучшить демографическую ситуацию за счет повышения рождаемости и сокращения смертности населения; обеспечить эффективную занятость населения и оптимизировать процессы маятниковой миграции; обеспечить социальную поддержку малообеспеченных слоев населения;
- обеспечить повышение уровня образования и профессиональной подготовки трудоспособного населения в приоритетных для развития города сегментах экономики и сферы обслуживания на основе модернизации системы среднего специального и профессионального образования г. Бердска;
- создать условия для привлечения в город малого и среднего инновационного бизнеса и с этой целью сформировать необходимую инновационную инфраструктуру в виде технопарковой зоны и бизнес-инкубаторов;
- обеспечить бесперебойную работу энергетического и теплового хозяйства г. Бердска и системы водоснабжения и канализации;
- поддерживать культуру, а также развивать в г. Бердске индустрию отдыха и туризма для жителей Новосибирской области и других территорий;
- сформировать программу долгосрочного взаимодействия г. Бердска и новосибирского Академгородка, в первую очередь направленную на обеспечение трансфера научных разработок институтов СО РАН на бердские предприятия, а

также на формирование в г. Бердске зоны серийного производства ряда разработок технопарка «Академгородок»;

- поддерживать развитие институтов гражданского общества и участие граждан в принятии решений и реализации программ социального, экономического, культурного и общественного развития города как значимого условия обеспечения качества жизни населения.

Выделенные целевые установки и основные приоритеты долгосрочного развития города Бердска должны реализовываться через *систему взаимосвязанных управляющих политик*, инициируемых и осуществляемых администрацией города:

1) разработка и реализация эффективной, предсказуемой и стабильной социальной политики, направленной на существенный рост человеческого потенциала г. Бердска, повышение уровня и качества жизни его населения, рост образовательного уровня, регулирование миграционных потоков;

2) осуществление эффективной экономической и финансово-кредитной политики, направленной на поддержку реального сектора экономики в наиболее конкурентоспособных секторах г. Бердска с одновременным ужесточением технических, экологических и других требований к выпускаемой продукции и оказываемым услугам;

3) реализация эффективной инновационной политики на базе включения г. Бердска в инновационную ось «Бердск – Академгородок – Кольцово»;

4) реализация эффективной пространственной политики, направленной на рациональное развитие основных промышленных зон города и формирование новых узлов в рекреационной зоне;

5) повышение уровня и качества регионального управления на базе модернизации системы выполнения государственных функций и оказания государственных услуг на основе регламентов, использования новейших информационных и телекоммуникационных технологий, технологий проектного управления, бюджетирования, ориентированного на результат, внедрения принципов и идей стратегического планирования.

Важным условием реализации Стратегии является создание, укрепление и пропаганда на межрегиональном и международном уровне конкурентоспособного бренда г. Бердска как территории инновационного развития, конкурентоспособного производства и развитой индустрии отдыха.

Было показано, что реализация отдельных мероприятий и целевых программ, инвестиционных проектов в г. Бердске в среднесрочной и долгосрочной перспективе должна быть направлена на наиболее эффективную реализацию основных его конкурентных преимуществ. При этом основным принципом отбора инвестиционных проектов должна быть ориентация на производство продукции с высокой добавленной стоимостью, имеющей высокую социальную значимость, не загрязняющей окружающую среду и имеющей инновационную направленность.

Методические особенности разработки Стратегии

При разработке Стратегии социально-экономического развития г. Бердска использовался опыт, накопленный в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН при разработке Стратегии социально-экономического развития Сибири, Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области, Энергетической и Транспортной стратегий России, стратегических документов долгосрочного развития других городов и регионов. Эти работы основывались на вовлечении в процесс создания стратегических документов трех основных «сил»: власти, бизнеса и науки.

Работа над Стратегией осуществлялась в несколько этапов (рис. 11.2).

На первом этапе была проведена оценка конкурентных преимуществ, сильных и слабых сторон, возможностей и внешних угроз в перспективном развитии г. Бердска. Это дало возможность, используя также материалы Комплексной программы социально-экономического развития города, выявить его «стартовые условия», приступить к формулировке сценариев перспективного развития и осуществить прогноз основных показателей социально-экономической динамики на перспективу до 2025 г.



Рис. 11.2. Этапы и направления разработки Стратегии г Бердска

Обоснованность любого стратегического документа регионального развития в существенной степени определяется тем, насколько полно проработаны ресурсные ограничения, связанные с расчетами укрупненных балансов производства и распределения продукции, балансов трудовых ресурсов и балансов топливно-энергетических ресурсов. В Стратегии социально-экономического развития г. Бердска укрупненный расчет этих балансов осуществлялся с использованием специально разработанной макроэкономической модели, позволяющей рассчитывать и оценивать различные варианты перспективного развития города и его подсистем (разработчики модели А.С. Липин и Е.А. Гайдук).

Анализ имеющихся инвестиционных предложений и инвестиционных проектов в сочетании с прогнозом численности населения и его социальной структуры позволили получить укрупненные оценки баланса ресурсов (трудовых, топливно-энергетических). Центральное место в данном документе занимал раздел, посвященный стратегическим направлениям социальной политики в г. Бердске и предложениям по усилению его человеческого потенциала. Был проведен анализ финансового состояния и финансовой устойчивости г. Бердска и дан сводный прогноз на перспективу важнейших бюджетных характеристик.

Все эти результаты явились основой для подготовки предложений по формированию двух перспективных территориально-отраслевых кластеров в экономике Бердска (инновационного и рекреационного), а также предложений по развитию малого и среднего бизнеса и предпринимательства. Это было дополнено анализом и укрупненным прогнозом развития внешнеэкономических связей г. Бердска. В заключительном разделе были сформулированы предложения по формированию институциональных условий и механизмов реализации Стратегии развития г. Бердска.

Для укрупненного анализа перспектив развития г. Бердска и выявления вероятных «узких мест» было смоделировано три сценария развития: «инерционный», «мобилизационный» и «оптимистический»; расчеты проводились по имитационной модели социально-экономического развития города.

Отметим другие характерные особенности разработки Стратегии социально-экономического развития г. Бердска.

1. Особое внимание уделялось системам жизнеобеспечения г. Бердска. Так, были достаточно подробно проработаны мероприятия, гарантирующие устойчивость энергообеспечения и теплообеспечения города.

♦ Было показано, что для надежного обеспечения долгосрочных потребностей в тепловой энергии, которые по укрупненным расчетам должны удвоиться к 2025 г., требуются вводы новых генерирующих мощностей, а главное, кардинальные институциональные изменения системы теплоснабжения. Были сделаны рекомендации, что для выхода из кризисного положения в обеспечении города теплом, которое может сложиться уже в ближайшее время, представляется целесообразным создание совместного предприятия, отвечающего за все теплоснабжение Бердска и функционирующего на принципах государственно-частного партнерства. Были также подготовлены рекомендации по проведению политики «когенерации» (развитие комбинированной выработки тепловой и электрической энергии) на конкретных энергетических мощностях города¹.

¹ Так, оценивалась напряженность перспективного баланса водопотребления и канализования, делался вывод, что при условии реализации «инновационно-рекреационного» и, особенно, «оптимистического» сценариев перспективного развития, сопровождаемых увеличением населения города, крупным ростом производства, увеличением объемов ввода жилья и объектов социальной инфраструктуры, требуется дополнительный ввод крупных новых мощностей в системе обеспечения города водой и очистки сточных вод.

2. Существенный акцент в данной разработке был сделан на обоснование инновационного пути развития г. Бердска. В ходе разработки Стратегии автором был инициирован процесс переговоров руководства Сибирского отделения РАН и администрации г. Бердска, в результате был подписан договор о сотрудничестве между Центром трансфера технологий СО РАН и администрацией г. Бердска, предусматривающий возможности и механизмы усиления производственно-научной интеграции Новосибирского научного центра СО РАН и бердских предприятий. Это позволит начать работы по новому этапу активного инновационного взаимодействия Бердска и Академгородка¹. Д.э.н. Г.А. Унтурой был подготовлен раздел «Стратегические направления развития инновационного кластера экономики г. Бердска», и все эти разработки пришлось делать практически «на голом месте».

♦ Парадоксально, что в разработанной ранее Комплексной программе города даже не упоминались термины «инновационное развитие», «инновации», «высокотехнологичные производства» и т.д., хотя сама «история» (развитие в городе трех крупных и прогрессивных по советским технологическим понятиям производств) и «география» (граничное положение с новосибирским Академгородком) практически безальтернативно выдвигали путь научно-технологической и производственной кооперации с институтами Сибирского отделения РАН и формирования в городе опытных производств и внедренческих площадок новых технологий.

3. В процессе разработки Стратегии г. Бердска авторы обосновали необходимость и целесообразность разработки и реализации специальных целевых программ, ориентированных на решение ключевых проблем долгосрочного развития города.

♦ Было предложено, чтобы в ближайшие годы были разработаны концепции для следующих целевых программ:
– программа инновационного развития и инновационного кластера г. Бердска;

¹ В Стратегии был также поставлен вопрос о целесообразности подписания соглашения об организации межмуниципального инновационного сотрудничества наукограда Кольцово, Академгородка и г. Бердска.

- программа формирования рекреационного кластера г. Бердска;
- программа модернизации инженерной инфраструктуры и топливно-энергетического хозяйства г. Бердска, учитывающая потребности долгосрочного развития города;
- программа социального развития и регулирования миграции.

4. В процессе разработки Стратегии большую роль сыграла экспедиционная работа авторов: посещение всех значимых предприятий города, знакомство с их проблемами, «узкими местами» и перспективами. Только это дало возможность не просто оценить социально-экономическую обстановку в городе, но и понять систему мотиваций руководителей предприятий, почувствовать моральный и психологический климат в коллективах, выявить реальные трудности и проблемы, которые не всегда отражаются в статистических сводках и отчетах. Ряд завязавшихся в результате таких встреч и бесед контактов имели серьезное продолжение.

- ♦ Так, производственным объединением «Сиббиофарм» и Институтом экономики и организации промышленного производства СО РАН были подготовлены предложения по интенсификации сельского хозяйства, ресурсосбережению и повышению качества жизни населения на основе использования продукции биотехнологического производства (от ИЗОПП СО РАН данные предложения готовились автором книги). Эти предложения позже нашли отражение в рамках Концепции решения комплексной задачи «Повышение эффективности сельской экономики и создание условий для сохранения сельского образа жизни» Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г.

5. Успех в подготовке новой версии программного документа для г. Бердска – его Стратегии в немалой степени был предопределен открытостью и готовностью к сотрудничеству руководства администрации города и ее подразделений, достаточно высоким профессиональным уровнем их подготовки, наличием разработанного ранее на хорошем уровне Генерального плана г. Бердска, в котором были профессионально решены градостроительные и расселенческие проблемы этой территории.

В целом Стратегия социально-экономического развития города Бердска на долгосрочную перспективу прошла процедуру общественных слушаний, была одобрена муниципальным органом представительной власти, обсуждалась в средствах массовой информации. Она дала серьезный импульс как городской администрации, так и всему городскому сообществу в осмыслении перспектив развития этого чрезвычайно интересного сибирского города на основе формирования новой модели экономического и социального роста и реализации соответствующих управленческих политик.

11.3. Реализация Программы развития Маслянинского района Новосибирской области в 2008–2012 гг.

Факторы ускорения экономического развития Маслянинского района

Оценивая итоги разработки стратегических документов муниципального развития в Новосибирской области, можно констатировать, что наряду со значительным числом комплексных программ, выполненных «под копиру» и не являющихся серьезными управленческими документами, в регионе накопился опыт «лучших практик», который может быть использован для распространения в других районах области, муниципальных образованиях и поселениях.

Наибольший интерес в этом смысле представляет опыт разработки и реализации программных документов перспективного развития в Маслянинском районе Новосибирской области.

Еще некоторое время назад это был типичный сельский район-«середняк» с типичным комплексом экономических и социальных проблем: низкой продуктивностью сельскохозяйственного производства, отсутствием эффективных производств, низким уровнем развития социальной инфраструктуры, «бегством» квалифицированных кадров и т.д.

В настоящее время это – явный «регион-лидер» в Новосибирской области с прогрессивной и диверсифицированной структурой производства, с мощным рывком в экономическом развитии, сделанным буквально за 5–7 лет, с передовыми по си-

бирским стандартам показателями социального развития в сельской местности. Все это оказалось возможным благодаря трем взаимосвязанным факторам:

1) инициативе и стратегическому видению местных проблем со стороны главы администрации Маслянинского района В.В. Ярманова, который создал при администрации Центр инвестиционных программ;

2) четкой оценке конкурентных преимуществ Маслянинского района и обоснованию серии инвестиционных проектов, направленных на реализацию этих преимуществ в виде конкретных бизнес-планов;

3) поиску инвесторов под данные инвестиционные проекты и их успешной реализации. Последнее было возможным, в том числе, благодаря четкой работе Центра инвестиционных программ – новой институциональной структуры региональной политики, работающей не «внутри власти», а «рядом с ней» и реализующей как местные, так и собственные корпоративные интересы.

Реализация эффективных проектов и управленческих решений в Маслянинском районе

В настоящее время в Маслянинском районе успешно реализуются достаточно крупные для муниципального уровня инвестиционные проекты.

К ним можно отнести: инвестиционные проекты по добыче рудного и россыпного золота, строительству второй очереди кирпичного завода по итальянской технологии, льнозавода (в дореволюционное время здесь был один из ведущих льноводческих центров России), деревообрабатывающего предприятия, завода по производству высококачественной и экологически чистой питьевой воды, по развитию сельскохозяйственного комплекса ЗАО «Таежное» с ориентацией на производство качественной мясной продукции на основе завоза из Германии породы крупного рогатого скота высшей продуктивности и т.д.

Наиболее неординарная и эффективная точка роста – развитие индустрии туризма, которая на деле стала сильнейшим мультипликатором развития всей экономики района, обеспечила заня-

тость местного населения, сформировала новый прогрессивный имидж данной территории, способствовала наполнению местного бюджета. В результате на территории Маслянинского района успешно функционируют три туристических горнолыжных комплекса («Юрманка», «Юрманка-2», «Скакуша»).

Значительная часть инвестиций в указанные проекты уже освоена, и в районе успешно работают новые промышленные и сельскохозяйственные предприятия. Общий объем инвестиций в 2008–2012 гг. оценивается в 5,6 млрд руб.

Наряду с реализацией инвестиционных проектов, резко расширивших степень диверсификации производства, осуществлены прогрессивные управленческие решения: созданы Маслянинский инвестиционный холдинг по управлению сельскохозяйственными ресурсами кооперативов и фермерских хозяйств, муниципальное унитарное предприятие, призванное облегчить вхождение в район потенциальным инвесторам¹.

Таким образом, Маслянинский район Новосибирской области – пример эффективно функционирующего территориального образования, импульс которому был дан четкой оценкой потенциальных региональных точек роста и формулировкой стратегических альтернатив, разработкой соответствующих программных документов и реализацией на их основе мощной инвестиционной программы в формате государственно-частного партнерства.

* * *

Завершая раздел по нашему опыту участия в формировании стратегического планирования в Новосибирской области, отметим, что при разработке анализировавшихся выше стратегических документов автор и его коллеги старались занимать объективную позицию в отношении конкурентных преимуществ соответствующих территорий, трезво оценивая их позитивные и

¹ В функции данного предприятия входят финансирование подготовки инвестиционной площадки, работа с консалтинговыми компаниями, решение вопросов землепользования и землеотвода, получение лимитов энергетических мощностей, паспортизация инвестиционных площадок и т.д.

негативные тенденции. Этому способствовало то, что творческий коллектив Института экономики и организации промышленного производства СО РАН длительное время проводит комплексные исследования территориального развития России как системы взаимодействующих регионов и владеет информацией по всем субъектам Российской Федерации.

Объективная оценка преимуществ и недостатков конкретной территории на фоне развития страны в целом и других (особенно – смежных) регионов – необходимое требование разработки стратегических документов регионального и муниципального развития. Но выполнить такие работы можно только в формате постоянного и систематизированного отслеживания информации и мониторинга по социально-экономическому развитию России в разрезе многих (если не всех) субъектов Федерации, а это, в основном, по силам специализированным научным и консалтинговым организациям с четко поставленной работой и взаимодействием исполнителей. Работа на заказ местных администраций в формате «чего изволите» при внешнем, возможно, эффектном представлении итоговых материалов не имеет перспективы, так как она не связана с повседневной и рутинной работой по «встраиванию» таких документов в систему регионального управления, в которой самое непосредственное участие должен принимать основной разработчик региональных стратегий и программ.

Эксперты аудиторско-консалтинговой компании ФБК в аналитической работе, выполненной в 2006 г., отмечали, что ими не обнаружено зависимости (корреляции) между качеством региональных стратегий и темпами экономического роста в регионах¹. Этот внешне парадоксальный вывод, скорее всего, был действительно верен для периода начала развертывания работ по стратегическому планированию в субъектах Российской Федерации.

Нынешняя практика свидетельствует об обратном: в ряде российских регионов связь между темпами и качеством экономического роста находится в прямой зависимости от качества регионального управления в целом и его стратегического сегмента в частности.

¹ См. аналитический отчет ФБК «Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ)». М., 2006.

Новосибирская область и созданная в ней система стратегического планирования, как нам представляется, является здесь достаточно очевидным примером.

■ Как отмечалось выше, в результате целенаправленной деятельности областных органов власти и управления, бизнес-структур, институтов гражданского общества и, самое главное – на основе мобилизации трудового и интеллектуального потенциала региона, Новосибирская область стала одним из сибирских лидеров по темпам роста валового регионального продукта и привлечения инвестиций.

■ В последние годы Новосибирская область устойчиво позиционируется в тройке ведущих инновационных регионов России, и в 2012 г. она вышла на первое место в российском рейтинге регионов по общей конкурентоспособности¹. Начал эффективно функционировать «Академпарк» – Технопарк Новосибирского Академгородка, в который привлечено уже около 200 резидентов, объем выпускаемой наукоемкой продукции измеряется здесь десятками миллиардов рублей.

■ Город Новосибирск в 2008 г. победил во всероссийском конкурсе «Самый благоустроенный город России», в 2012 г. занял первое место в РБК-рейтинге «ТОП–15 альтернативных столиц России».

■ В 2012 г. Новосибирску было присуждено третье место в Общероссийском конкурсе стратегий и программ социально-экономического развития среди городов и субъектов Российской Федерации в номинации «Совершенствование системы стратегического и территориального планирования муниципального образования».

■ Город Бердск реализовал достаточно эффективный путь трансформации трех основных градообразующих предприятий и развивается как современный сибирский город с ориентацией на сферу реального производства и обслуживание рекреационной деятельности.

¹ Исследование проводилось Евразийским институтом конкурентоспособности (ЕИК) совместно со Сбербанком и Strategy Partners Group (См. <http://www.kommer-sant.ru/doc/2026852>).

■ Научноград «Кольцово» и рабочий поселок Краснообск являются примером инновационного пути развития и реализации на местном уровне новых институтов инноватики с использованием элементов кластерной политики.

■ Город Обь превратился в один из ведущих на Востоке России транспортно-логистических центров и местом реализации парковой идеологии.

В таком контексте Новосибирская область может рассматриваться в качестве примера формирования на территории Сибири анклава «новой экономики» с ориентацией на инновационный путь развития и формирования здесь достаточно благоприятной среды для проживания населения. И в немалой степени это связано с наличием в регионе четкого понимания стратегических целей и механизмов их достижения.

ЛИТЕРАТУРА

Монографии и статьи в научных журналах и периодических изданиях

- Аганбегян А.Г., Багриновский К.А., Гранберг А.Г.** Система моделей народнохозяйственного планирования. – М.: Мысль, 1972. – 348 с.
- Акофф Р.** Акофф о менеджменте / пер. с англ.; под ред. Л.А. Волковой. – СПб.: Питер, 2002. – 448 с.
- Алехин Б., Захаров А.** Золотое правило вмешательства // Эксперт. – 2005. – № 3 (450). – С. 38–41.
- Андрейчиков А.В., Андрейчикова О.Н.** Анализ, синтез, планирование решений в экономике. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 368 с.
- Ансофф И.** Стратегическое управление / сокр. пер. с англ.; под науч. ред. Л.И. Евенко. – М.: Экономика, 1989. – 519 с.
- Ансофф И.** Стратегический менеджмент. Классическое издание / пер. с англ.; под ред. А.Н. Петрова – СПб.: Питер, 2009. – 344 с.
- Анчишкин А.И.** Наука. Техника. Экономика. – М.: Экономика, 1986. – 383 с.
- Балакина Г.Ф.** Стратегия развития депрессивного региона. – Кызыл: ТуВИКОПР СО РАН, 2009. – 344 с.
- БАМ:** первое десятилетие / под ред. А.Г. Аганбегяна, А.А. Кина. – Новосибирск: Наука, Сиб. отд-е, 1984(а). – 208 с.

- БАМ:** строительство и хозяйственное освоение / под ред. А.Г. Аган-беяна, А.А. Кина, В.П. Можина. – Москва: Экономика, 1984(б). – 144 с.
- Бандман М.К.** Геополитическое положение Сибири после распада СССР // Известия АН СССР. Сер. Географическая. – 1994. – № 3. – С. 85–93.
- Бандман М.К.** Новое геополитическое положение Сибири и связанные с ним экономические проблемы развития // Долговременные принципы развития экономики Сибири: Сб. науч. тр. – Новосибирск, 1996. – С. 62–86.
- Бандман М.К., Кулешов В.В., Селиверстов В.Е.** Интеграционные процессы в Сибири // Россия и СНГ: дезинтеграционные и интеграционные процессы / под ред. Г.Д. Костинского; РГНФ. – М.: Ин-т геогр. РАН, 1995. – С. 56–62.
- Бандман М.К., Селиверстов В.Е., Ершов Ю.С.** Перспективы развития производительных сил Сибири в инвестиционных проектах Федеральной целевой программы «Сибирь» // Сибирь на пороге нового тысячелетия. – 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1999. – Гл. 7. – С. 79–96.
- Бессонова О.Э.** Жилищная модель на современном этапе // ЭКО. – 2009. – № 7. – С. 58–70.
- Большая** экономическая энциклопедия. – М.: Экономика, 2007.
- Большой** экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. – М., 1994.
- Братюшенко С.В., Селиверстов В.Е.** Корпоративная социальная ответственность бизнеса как институт государственно-частного партнерства и эффективной региональной и социальной политики // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 4. – С. 189–206.
- Валентей С.Д.** Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы. – М.: Алетейя, 2008. – 320 с.
- Валентей С.Д.** Федерализм: российская история и российская реальность. – М.: Институт экономики РАН, 1998. – 130 с.
- Вальтух К.К.** Информационная теория стоимости и законы неравно-весной экономики. – М.: «Янус-К», 2001. – 868 с.
- Введенский В.Г., Штульберг Б.М.** Региональная политика России. Теоретические основы, задачи и методы реализации. – М.: Гелиос АРВ, 2000. – 208 с.
- Виноградов В.Н., Эрлих О.В.** Социальное проектирование становления и развития гражданского общества: создание стратегического плана района, города, региона. Научно-методическое пособие. – СПб.: «Леонтьевский центр», 2000. – 120 с.

Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Гардарики, 1998. – 296 с.

Власть ставит задачи партии власти. Дмитрий Медведев обозначил место «Единой России» в модернизации // Коммерсантъ. – 29 мая 2010 г., № 95 (4935).

Воздействие мирового кризиса на стратегию пространственного социально-экономического развития Российской Федерации / А.Г. Гранберг, В.Е. Селиверстов и др. // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 4. – С. 69–101.

Воронов Ю.П. Форсайт как инструмент. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – 212 с.

Воронина Л.А., Колкарева Э.Н., Ратнер С.В. Стратегии развития региональных банков в условиях глобализации финансовых рынков // Финансы и кредит. – 2008. – № 34(322). – С. 2–7.

Выбор стратегических приоритетов регионального развития. Новые теоретико-методические подходы / [Е.А. Горин, М.А. Гусаков, Г.В. Двас и др.; редкол.: Е.Б. Костяновская (отв. ред.) и др.]; Рос.акад. наук, Отд-ние обществ. наук, Сев.-Зап. секция содействия развитию экон. науки, Ин-т проблем регион. экономики. – СПб.: Наука, 2008. – 240 с.

Выдающийся вклад в отечественную регионалистику (о творческой деятельности и научном наследии М.К. Бандмана) / [В.В. Кулешов, В.Е. Селиверстов и др.] // Российский экономический журнал. – 2002. – № 4. – С. 47–57.

Гапоненко А.Л., Панкрухин А.П. Стратегическое управление: учебник. – М.: Омега-Л, 2004. – 472 с.

Городецкий В.Ф. Стратегический план устойчивого развития города Новосибирска. Доклад на Международной научно-практической конференции // Местное самоуправление и стратегия устойчивого развития крупного города. Материалы международной научно-практической конференции. – Новосибирск, 2004. – С. 11–29.

Государственная концепция развития Сибири на долгосрочную перспективу: Исходные материалы к проекту / [Кулешов В.В., Селиверстов В.Е. и др.]; ИЭОПП, ОИГМ, СО РАН, Совет Сиб. федерального округа, Межрегиональная ассоциация «Сибирское соглашение». – Новосибирск: Изд-во СО РАН, филиал «Гео», 2000. – 96 с.

Гранберг А.Г. Оптимизация территориальных пропорций народного хозяйства. – М.: Экономика, 1973. – 248 с.

Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 495 с.

- Гранберг А.Г.** Проект стратегии развития России // Вестник Российской академии наук. – 2006. – Т. 76. – № 5. – С. 468–476.
- Гранберг А.Г.** Региональная политика в программах экономических реформ (уроки разработки и реализации) // Федерализм и региональная политика. Проблемы России и зарубежный опыт. Вып. 1 / под ред. В.Е. Селиверстова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1995. – С. 7–52.
- Гранберг А.Г.** Стратегия развития Сибири в системе государственной политики // Вестник Российской академии наук. – 2002. – № 3. – С. 209–212.
- Гранберг А.Г.** Стратегия территориального социально-экономического развития России: от идеи к реализации // Вопросы экономики. – 2001. – № 9. – С. 15–27.
- Гранберг А.Г., Зайкин В.С., Селиверстов В.Е.** Российская Федерация в общесоюзной экономике (межотраслевой анализ) – ИЭОПП СО АН СССР. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-е, 1981. – 287 с.
- Гранберг А.Г., Селиверстов В.Е.** Основные направления совершенствования методологии территориального народнохозяйственного планирования. Роль и место межрегиональных межотраслевых моделей // Оптимизационные межрегиональные межотраслевые модели / отв. ред. А.Г. Гранберг, И.С. Матлин. – Новосибирск: Наука, 1989.
- Гранберг А.Г., Селиверстов В.Е., Суспицын С.А.** Инструментальные средства проекта СИРЕНА (современное состояние) // Проект СИРЕНА: методология и инструментарий / отв. ред. А.Г. Гранберг. – Новосибирск: Наука, 1991.
- Гранберг А.Г., Селиверстов В.Е., Суспицын С.А.** Прогнозирование развития экономики Сибири и современное состояние модельно-методического обеспечения // Проект СИРЕНА: Методология и инструментарий / отв. ред. А.Г. Гранберг. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-е, 1991. – Гл. 4.1. – С. 119–127.
- Гранберг А.Г., Сулов В.И., Суспицын С.А.** Многорегиональные системы: экономико-математическое исследование. – Новосибирск: Сиб. науч. изд-во, 2007. – 370 с.
- Гринчель Б.М., Костылева Н.Е.** Методология и практика городского стратегического планирования. – СПб.: ИРЭ РАН, 2000. – 88 с.
- Двас Г.В.** Региональная экономика: мотивационные аспекты и механизмы стратегического планирования. – М.: Наука, 2008.
- Дибирдеев В.И.** Интегрированные государственные информационные ресурсы статистики в управлении территориальными экономическими системами. – Улан-Удэ : БНЦ СО РАН, 2006. – 332 с.

- Дмитриева О.Г.** Региональная экономическая диагностика. – СПб.: Наука, 1992. – 274 с.
- Дмитриева Т.Е.** Территориальная организация северного региона: масштабы периферии // Север: проблемы периферийных территорий / отв. ред. В.Н. Лаженцев. – Сыктывкар, 2007. – С. 57–87.
- Жихаревич Б.С.** Современная экономическая политика городских и региональных властей. – СПб.: ИСЭП РАН, 1995. – 137 с.
- Жихаревич Б.С.** Стратегическое планирование как фактор стимулирования региональной сотруенции // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 1. – С. 3–14.
- Заболотский В.П., Юсупов Р.М.** Научное сопровождение информатизации страны и регионов // Теоретические основы и прикладные задачи интеллектуальных технологий. – СПб.: СПИИ РАН, 1998.
- Зубаревич Н.В.** Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода / 3-е изд. – М.: ЛКИ, 2007. – 264 с.
- Институциональные ограничения экономической динамики** / науч. ред. В.Л. Тамбовцев. – М.: ТЕИС. – 524 с.
- Информационная эпоха: экономика, общество и культура.** – М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2000.
- Иншаков О.В., Мизинцева М.Ф., Калинина А.Э., Петрова Е.А.** Информационное развитие экономики региона. – М.: Финансы и кредит, 2008.
- Калинина А.Э.** Развитие информационного пространства региональной хозяйственной системы. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2005. – 360 с.
- Калугина З.И., Соболева С.В., Тапилина В.С.** Человеческий потенциал коренных малочисленных народов Сибири // Россия и россияне в новом столетии: вызовы времени и горизонты развития. Исследования Новосибирской экономико-социологической школы / отв. ред. Т.И. Заславская, З.И. Калугина, О.Э. Бессонова. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2008. – Гл. 18. – С. 389–406.
- Камчатский зонтик.** Дмитрий Медведев провел совещание по социально-экономическому развитию региона. – Российская газета. – 26 сентября 2008 г. – № 203(4760).
- Кастельс М.** Информационная эпоха: экономика, общество и культура. – М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2000. – 608 с.
- Кинг У.Л., Клиланд Д.** Стратегическое планирование и хозяйственная политика / пер. с англ.; общ. ред. и предисл. Г.Б. Кочеткова. – М.: Прогресс, 1982. – 399 с.

- Кисельников А.А.** Государственная статистика в системе государственного и муниципального управления // К 200-летию российской государственной статистики. – Новосибирск: НГУЭиУ, 2004. – С. 28–45.
- Кисельников А.А.** Субъекты федерации: управление в период реформ / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: Сиб. соглашение, 2002. – 258 с.
- Климанов В.В.** Региональные системы и региональное развитие в России. – М.: УРСС, 2003. – 296 с.
- Климанов В.В., Михайлова А.А.** Стратегии на региональном и муниципальном уровне // Финансы. – 2011. – №2. – С. 9–14.
- Коломак Е.А.** Анализ факторов конкурентоспособности региона // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 67–86.
- Коломак Е.А., Селиверстов В.Е.** Использование формальных методов в процессе разработки Стратегии социально-экономического развития территории // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Социально-экономические науки. – 2011. – Т. 11. – Вып. 3. – С. 137–144.
- Коломийченко О.В., Рохчин В.Е.** Стратегическое планирование развития регионов России: методология, организация. – СПб.: Наука, 2003. – 235 с.
- Концепция** социально-экономического развития города Новосибирска в первые десятилетия XXI века [1999 год издания] / [М.К. Бандман, В.Е. Селиверстов и др.] // Новосибирск на рубеже XXI века: перспективы развития и инвестиционные возможности: Материалы междунар. науч.-практич. конф. (Новосибирск, 21–24 сент. 1999 г.). – Новосибирск: Новосибирский ин-т информатики и регион. управления, 2000. – С. 459–594.
- Коссов В.В.** Межотраслевые модели: теория и практика использования. – М.: Экономика, 1973.
- Кравченко Н.А., Коломак Е.А.** Анализ и оценка кредитоспособности территориальных образований (на примере Новосибирской области) // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 1. – С. 137–149.
- Крюков В.А.** Институциональная структура нефтегазового сектора: проблемы и направления трансформации / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1998. – 280 с.
- Крюков В.А., Кулешов В.В., Селиверстов В.Е.** Формирование организационно-экономических механизмов ускорения социально-экономического развития Сибири // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1. – С. 102–122.

- Крюков В.А., Севастьянова А.Е., Шмат В.В.** Методический подход к обоснованию стратегии устойчивого социально-экономического развития сырьевых территорий // Регион: экономика и социология. – 1997. – № 2. – С. 14–42.
- Крюков В., Селиверстов В., Токарев А.** Проблемы социально-экономического развития сырьевых территорий и недропользования в федеративной системе и региональной политике России // Федерализм в России и Канаде: правовые и экономические аспекты: [сб. материалов Семинара по федерализму]. – М.: Междунар. центр проектов и программ развития федератив. отн. и регион. политики, 2004. – С. 77–99.
- Крюков В.А., Силкин В.Ю., Токарев А.Н., Шмат В.В.** Как потушить факелы на российских нефтепромыслах: институциональный анализ условий комплексного использования углеводородов (на примере попутного нефтяного газа) / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2008. – 340 с.
- Крюков В.А., Токарев А.Н.** Нефтегазовые ресурсы в трансформируемой экономике: о соотношении реализованной и потенциальной общественной ценности недр (теория, практика, анализ и оценка) / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: Наука-Центр, 2007. – 588 с.
- Крюков В.А., Токарев А.Н.** Трансформация отношений коренных народов и недропользователей: от отстаивания прав к современным формам соучастия // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 1. – С. 211–235.
- Кузнецова О.В.** Пространственные аспекты развития информатизации как новое направление в региональной экономике // Теория и практика системных преобразований: экономика, управление, социология / Труды Института системного анализа РАН. – 2009. – Т. 50. – С. 41–53.
- Кузнецова О.В.** Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. – М.: Эдиториал УРСС. – 2002. – 304 с.
- Кузнецова О.В., Кузнецов А.В.** Системная диагностика экономики региона. – М.: КомКнига, 2006. – 232 с.
- Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В.** Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. – М.: Экономика, 2011. – 604 с.
- Кулешов В.В., Крюков В.А., Селиверстов В.Е.** Формирование организационно-экономических механизмов ускорения социально-экономического развития Сибири // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1. – С. 102–122.

- Кулешов В.В., Селиверстов В.Е.** О разработке стратегических документов перспективного развития Севера и Востока России // Горизонты экономического и культурного развития: материалы пленарного заседания Второго Северного социально-экономического конгресса. Сыктывкар, 19–21 апреля 2006 г. – М.: Наука, 2007. – С. 126–138. – (Серия: «Российский Север: социально-экономическая стратегия»).
- Кулешов В.В., Селиверстов В.Е.** Стратегические цели и потенциал развития Новосибирской области // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 3. – С. 42–56.
- Кулешов В.В., Селиверстов В.Е., Суслов В.И., Суспицын С.А.** Сибирская школа региональных исследований в Программе Президиума РАН «Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез» // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 2. – С. 3–23.
- Кулешов В.В., Селиверстов В.Е., Чистяков В.М.** Экономика Новосибирской области и города Новосибирска на пороге нового тысячелетия // В серии Northern Asia A LA Carte. – Vol. 2. – 1999. – The Center for Northeast Asian Studies, Tohoku University (на япон. языке).
- Кулешов В.В., Сергеева Л.А.** Развитие экономических исследований в Сибири // Регион: экономика и социология. – 1997. – № 3. – С. 3–23.
- Кулешов В.В., Суслов В.И., Селиверстов В.Е.** Стратегические установки долгосрочного развития Сибири // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 2. – С. 3–22.
- Ларина Н.И., Кисельников А.А.** Региональная политика в странах рыночной экономики: учеб. пособие / НГАЭиУ, МинОПО РФ. – М.: Экономика, 1998. – 172 с.
- Лексин В.Н.** К методологии исследований и регулирования процессов территориального развития // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 19–40.
- Лексин В.Н.** Региональная диагностика: сущность, предмет и метод, специфика применения в современной России (вводная лекция прилагаемого учебного курса) // Российский экономический журнал. – 2003. – № 9–10. – С. 64–86.
- Лексин В.Н.** Федеративная Россия и ее региональная политика. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 352 с.
- Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н.** Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. – М.: Европроект, 2006. – 352 с.

- Лексин В.Н., Селиверстов В.Е., Швецов А.Н.** О формировании государственной системы мониторинга социально-экономической, национально-этнической и политической ситуации в регионах Российской Федерации // Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии / под ред. В.Е. Селиверстова, Д. Юилла. – Москва; Новосибирск: Изд-во «ЭКОР», «Сибирское соглашение», 2000. – С. 70–83.
- Лексин В.Н., Швецов А.Н.** Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРСС, 1997. – 372 с.
- Лексин В.Н., Швецов А.Н.** Общегосударственная система стратегического планирования территориального развития. – М.: Труды ИСА РАН, 2006, Т. 22. – С. 122–212.
- Лексин В.Н., Швецов А.Н.** Реформа и регионы. Системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления. – М.: ЛЕНАНД, 2012. – 1024 с.
- Литовка О.П., Павлов К.В.** Межрегиональные экономические отношения: проблемы разработки системы показателей // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2001. – № 1. – С. 31–36.
- Межрегиональные межотраслевые балансы** / отв. ред. М.К. Бандман. – Новосибирск: Наука, 1983.
- Мельникова Л.В.** Освоение Сибири: ревнивый взгляд из-за рубежа // ЭКО. – 2004. – № 6. – С. 99–119.
- Мельникова Л.В.** О риторике региональной науки и региональной политики // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 1. – С. 75–96.
- Мельникова Л.В., Селиверстов В.Е.** Прошлое, настоящее и будущее Сибири глазами зарубежных ученых и аналитиков // Сибирь в первые десятилетия XXI века / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2008. – Гл. 7. – С. 86–101.
- Местное самоуправление и стратегия устойчивого развития крупного города:** материалы междунар. науч.-практ. конф., 27–29 янв. 2004 г., Новосибирск. – Новосибирск: НИИРУ, 2004. – 560 с.
- Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований** / под общ. ред. В.И. Псарева, Н.В. Сушенцевой. Серия «Управляем сами». – Новосибирск: Изд-во «Сибирское соглашение», 2010. – 511 с.
- Методологические основы системного моделирования социально-экономического развития Сибири** / [А.Г. Гранберг и др.] // Сибирь в

- первые десятилетия XXI века / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2008. – Гл. 18. – С. 247–272.
- Минакир П.А.** Экономика регионов. Дальний Восток. – М.: Экономика, 2006. – 848 с.
- Минакир П.А.** Экономическая интеграция: региональный аспект // Регион: экономика и социология. – 2004. – № 1. – С. 118–135.
- Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж.** Школы стратегий / пер. с англ.; под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб.: Питер, 2000. – 336 с.
- Минцберг Г., Куинн Д., Гошал С.** Стратегический процесс / пер. с англ.; под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб.: Питер, 2001. – 688 с.
- Мировая энергетика и переход к устойчивому развитию** / отв. ред. В.И. Зеркальцев. – Новосибирск: Наука, 2000. – 268 с.
- Михеева Н.Н.** Региональная экономика и управление: Уч. пос. для вузов. – Хабаровск: Изд-во РИОТИП, 2000. – 400 с.
- Михеева Н.Н.** Региональные пропорции экономического роста в России // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 2. – С. 223–243.
- Наука в Новосибирской области 2002–2007 г.** Федеральная служба государственной статистики. Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Новосибирской области. – Новосибирск, 2008.
- Научные основы регионального социально-экономического мониторинга** / под ред. Л.В. Ивановского, В.Е. Рохчина. – СПб.: ИСЭП РАН, 1998. – 274 с.
- Научные основы стратегии социально-экономического развития Сибири** / Н.Л. Добрецов, В.Е. Селиверстов и др. // Регион: экономика и социология. – 2001. – № 4. – С. 35–99.
- Нижнее Приангарье: логика разработки и основные положения концепции программы освоения региона** / отв. ред. М.К. Бандман, В.В. Кулешов, В.Ю. Малов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1996. – 231 с.
- Новикова Т.С.** Анализ общественной эффективности инвестиционных проектов / отв. ред. С.А. Суспицын. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2005. – 282 с.
- Норт Д.** Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. – М.: Фонд эконом. книги «Начала», 1997. – 180 с.
- Овчинникова О.П., Брулева Ю.В.** Стратегические направления развития банковской инфраструктуры в регионах России // Финансы и кредит. – 2007. – № 17 (257). – С. 2–7.

- Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.** Толковый словарь русского языка. – М.: Изд-во «Азъ», 1993.
- Оптимизационные** межрегиональные межотраслевые модели / отв. ред. А.Г. Гранберг, И.С. Матлин. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-е, 1989. – 257 с.
- Оптимизация** территориальных систем / под ред. С.А. Суспицына; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск, 2010. – 632 с.
- От идеи** Ломоносова к реальному освоению территорий Урала, Сибири и Дальнего Востока / под общ. ред. А.И. Татаркина, В.В. Кулешова, П.А. Минакира; Ин-т экон. исслед. ДВО РАН, ИЭОПП СО РАН, Ин-т экон. УрО РАН, РАН. – Екатеринбург, 2009. – 1227 с.
- Пилясов А.Н.** И последние станут первыми: Северная периферия на пути к экономике знания. – М.: Либроком, 2009. – 544 с.
- Поппер К.** Логика и рост научного знания. – М.: Прогресс, 1983. – 605 с.
- Поппер К.** Открытое общество и его враги. Т.2. – М.: Об-во «Феникс», 1992. – 525 с.
- Портер М.** Конкурентная стратегия: методика анализа отраслей и конкурентов / пер. с англ. И. Минервина; 2-е изд. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2006. – 452 с.
- Потенциал** развития муниципальных образований: содержание, оценка, управление (на материалах Республики Коми) / отв. ред. В.Н. Лаженцев; Коми научный центр УрО РАН. – Сыктывкар, 2008. – 344 с.
- Проблемные** регионы ресурсного типа: прогнозирование и реализация программ освоения / под ред. М.К. Бандмана и В.Ю. Малова. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 1998. – 216 с.
- Проблемные** регионы ресурсного типа: программы, проекты и транспортные коридоры / под ред. М.К. Бандмана, В.Ю. Малова. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2000. – 264 с.
- Проблемные** регионы ресурсного типа: экономическая интеграция европейского Северо-Востока, Урала и Сибири / под ред. В.В. Алексеева, М.К. Бандмана, В.В. Кулешова. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2002. – 356 с.
- Проект** СИРЕНА: методология и инструментарий / отв. ред. А.Г. Гранберг. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-е, 1991. – 255 с.
- Проект** СИРЕНА: опыт моделирования и анализа регионального развития / под ред. С.А. Суспицына, В.И. Клисторина. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2004. – 244 с.
- Проект** Тасис «Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии» / под ред.

- В.Е. Селиверстова, Д. Юилла. – М. – Новосибирск: «Экор», «Сибирское соглашение», 2000. – 549 с.
- Пространственные** трансформации в российской экономике / под общ. ред. П.А. Минакира. – М.: Экономика, 2002. – 424 с.
- Развитие** Сибири в экономическом и политическом пространстве России / [В.В. Кулешов, В.Е. Селиверстов и др.] // Основные материалы к обсуждению на Всероссийской конференции по экономическому развитию Сибири, 8–11 июня 1993 г. – Новосибирск: СО РАН, Межрегион. ассоц. «Сиб. соглашение», 1993. – С. 5–46.
- Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.** Современный экономический словарь. – М., 1997.
- Региональный** программный мониторинг. – Владивосток: ДВО РАН, 2004. – 160 с.
- Регионы** России. Социально-экономические показатели. 2010. Стат. сб. – М.: Росстат, 2010. – 996 с.
- Рингланд Дж.** Сценарное планирование для разработки бизнес-стратегии. 2-е издание. – М.: Изд-во Вильямс ИД, 2008. – 560 с.
- Российский север и федерализм: поиск новой модели** / отв. ред. А.Н. Пиллясов; СВКНИИ ДВО РАН, Ун-т штата Аляска (Анкоридж), Ин-т соц. и экон. исслед. – Магадан, 1996. – 178 с.
- Россия и россияне в новом столетии. Вызовы времени и горизонты развития. Исследования Новосибирской экономико-социологической школы** / отв. ред. Т.И. Заславская, З.И. Калугина, О.Э. Бессонова. – Новосибирск: СО РАН, 2008. – 748 с.
- Россия, которую мы обретаем. Исследования Новосибирской экономико-социологической школы** / отв. ред. Т.И. Заславская, З.И. Калугина. – Новосибирск: Наука, 2003. – 728 с.
- Рохчин В.Е., Знаменская К.Н.** Стратегическое территориальное планирование в современной России: состояние, проблемы и первоочередные задачи научного обеспечения. – СПб.: ИРЭ РАН, 2000.
- Рохчин В.Е., Жилкин С.Ф., Знаменская К.Н.** Стратегическое планирование развития города России: системный подход. – СПб.: ИРЭ РАН, Скифия-принт, 2004. – 276 с.
- Румянцева Е.Е.** Новая экономическая энциклопедия. – СПб.: ИНФРА-М, 2008.
- Рыкова И.Н., Фисенко Н.В.** Совершенствование регионального механизма взаимодействия реального и банковского секторов экономики // Финансы и кредит. – 2009. – № 6(342). – С. 2–8.

- Савельев Ю.В., Шишкин А.И.** Современное территориальное стратегическое планирование: состояние, проблемы и организация (опыт Республики Карелия). – Петрозаводск, 2003. – 357 с.
- Север** как объект комплексных региональных исследований / отв. ред. В.Н. Лаженцев. – Сыктывкар: Коми научный центр УрО РАН, 2005. – 512 с.
- Север:** наука и перспективы инновационного развития исследований / отв. ред. В.Н. Лаженцев. – Сыктывкар: Коми научный центр УрО РАН, 2006. – 400 с.
- Север:** проблемы периферийных территорий / отв. ред. В.Н. Лаженцев. – Сыктывкар: Коми научный центр УрО РАН, 2007. – 420 с.
- Селиверстов В.Е.** Две модели региональной политики // ЭКО. – 2008(а). – № 4. – С. 88–92.
- Селиверстов В.Е.** Институциональные условия и механизмы реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 3. – С. 29–43.
- Селиверстов В.Е.** Институциональные условия и механизмы реализации Стратегии // Экономика Сибири: стратегия и тактика модернизации / ред. колл.: А.Э. Конторович, В.В. Кулешов, В.И. Суслов. – М.; Новосибирск: Анкил, ИЭОПП СО РАН, 2009(а). – Гл. 12. – С. 305–317.
- Селиверстов В.Е.** Концептуальные вопросы разработки федеральной целевой программы «Сибирь» // Регион: экономика и социология. – 1996. – № 4. – С. 3–19.
- Селиверстов В.Е.** Мифы и рифы территориального развития и региональной политики России // Регион: экономика и социология. – 2008(б). – № 2. – С. 194–224.
- Селиверстов В.Е.** Новая концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации // Регион: экономика и социология. – 2008(в). – № 4. – С. 3–14.
- Селиверстов В.Е.** Новое позиционирование Сибири в контексте реализации долгосрочной стратегии, направленной на закрепление населения макрорегиона // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Социально-экономические науки. – 2009(б). – Т. 9. – Вып. 4. – С. 231–235.
- Селиверстов В.Е.** Об итогах работы секции по социально-экономическим проблемам Сибири // Основные материалы пленарного заседания Всероссийской конференции по экономическому развитию Сибири (11 июня 1993). – Новосибирск: СО РАН, 1993. – С. 134–140.

- Селиверстов В.Е.** Обмен опытом управления северными территориями: цели, задачи и первые итоги реализации российско-канадской программы // Регион: экономика и социология. – 2004(а). – № 2. – С. 158–164.
- Селиверстов В.Е.** Опыт программных разработок проблем развития Сибири и ее регионов // Регион: экономика и социология. – 2007(а). – № 1. – С. 263–282.
- Селиверстов В.Е.** Развитие межрегиональной интеграции как фактора укрепления федерализма в России // Регион: экономика и социология. – 1999. – № 1.
- Селиверстов В.Е.** Региональная политика России: выбор новой модели // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 4. – С. 15–40.
- Селиверстов В.Е.** Региональный мониторинг как информационно-управленческая основа региональной политики и стратегического планирования // Регион: экономика и социология. – 2010(а). – № 2. – С. 3–40.
- Селиверстов В.Е.** Сибирь и центр. Некоторые итоги реформирования федеральных отношений и региональной политики в России // Финансы в Сибири. – 1997. – № 9. – С. 2–6.
- Селиверстов В.Е.** Современные проблемы региональной политики и федерализм в России // Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Сб. науч. тр. – Новосибирск: ИЭОПП, 1995. – Вып. 2. – С. 36–52.
- Селиверстов В.Е.** «Социализация» регионального стратегического планирования и управления как элемент модернизации Сибири и ее регионов // Формирование благоприятной среды для проживания в Сибири / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010(б). – Разд. 8 (гл. 17–18). – С. 244–270.
- Селиверстов В.Е.** Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы / отв. ред. В.В. Кулешов; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск, 2010(в). – 495 с.
- Селиверстов В.Е.** Стратегическое планирование в регионах Сибири и институциональные условия и механизмы процессов долгосрочного развития // Экономика Сибири в начале XXI века: методология и методика стратегических разработок / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2007(б). – Гл. 1. – С. 8–49.
- Селиверстов В.Е.** Трансформации федерализма и региональной политики в России на рубеже веков // Оптимизация территориальных систем / под ред. С.А. Суспицына. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010(г). – Гл. 15. – С. 300–318.

- Селиверстов В.Е.** Федерализм и региональная политика в России в условиях укрепления вертикали власти // Регион: экономика и социология. – 2004(б). – № 1. – С. 26–56.
- Селиверстов В.Е.** Федеральные целевые программы // Формы и механизмы межрегиональной интеграции : учеб. пособ. – Новосибирск: Сибирское соглашение, 1999. – Гл. 3.2. – С. 62–72.
- Селиверстов В.Е.** Формирование многоуровневой системы стратегического планирования: методология, инструментарий, институты (на примере Сибири) // Регион: экономика и социология. – 2009(в). – № 2. – С. 207–218.
- Селиверстов В.Е.** Формирование системы регионального стратегического планирования: сибирский опыт // Стратегирование 2010: лидеры рынка. Сб. ст. / под ред. Б.С. Жихаревича. – СПб.: Междунар. центр соц.-экон. исслед. «Леонтьевский центр», 2010(д). – С. 12–17.
- Селиверстов В.Е.** Формирование системы стратегического планирования в Сибири как механизм реализации ее конкурентных преимуществ // Сибирь в первые десятилетия XXI века / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2008(г). – Гл. 6. – С. 69–85.
- Селиверстов В.Е.** Эволюция категорий и принципов регионального стратегического планирования // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. Политология, экономика, право. – 2010(д). – № 6. – С. 59–79.
- Селиверстов В.Е.** Эволюция научных подходов и принципов регионального стратегического планирования // Стратегическое планирование в регионах и городах России. Стратегии модернизации и модернизация стратегий. Сб. докладов участников IX Общерос. Форума, С.-Петербург, 18–19 окт. 2010 г. / под ред. Б.С. Жихаревича; Ресурсный центр по стретегич. планированию при Леонтьевском центре. – СПб., 2011. – Вып. 12. – С. 70–73.
- Селиверстов В.Е., Ковалева Г.Д.** Направления, формы и механизмы экономического сотрудничества Сибири со странами Северо-Восточной Азии // 收藏的第三次东北亚地区合作与发展国际论坛 2010.6.14-16. 中国 = Collections of the Third International Forum on Northeast Asia Regional Cooperation and Development. 2010.6.14–16. China. – 哈尔滨[Harbin] : 社会科学院[Acad. of social Sciences], 2010(в). – 技术会议[Technical Sessions]. – P. 125–131.
- Селиверстов В.Е., Кулешов В.В., Клиторин В.И., Ларина Н.И.** Новосибирская область: диагностика и поиск стратегии развития // Регион: экономика и социология. – 2000(а). – № 3. – С. 3–23.

- Селиверстов В.Е., Мельникова Л.В.** Анализ состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 3–21.
- Селиверстов В.Е., Сергеева Л.А.** Региональные исследования в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН (Новосибирская школа региональных исследований) 1990–1999 гг. // Проблемы федерализма, местного самоуправления и территориального развития в России. Научные исследования, прикладные проекты, библиография за 1990–1999 гг. – М.: Эдиториал УРСС, 2000. – С. 226–280.
- Сесюнина М.Г.** Г.Н. Потанин и Н.М. Ядринцев – идеологи сибирского областничества. – Томск, 1974. – 19 с.
- Сибирский Север** и концепции федеральной программы экономического и социального развития Сибири / С.С. Гузнер, В.Н. Харитонов, И.А. Вижина, И.Я. Новикова // Регион: экономика и социология. – 1997. – № 4. – С. 18–35.
- Сибирь** в геополитическом пространстве XXI века. Сб. стат. – Новосибирск: Изд-во Ин-та археологии и этнографии СО РАН, 1998. – 234 с.
- Сибирь** в едином народнохозяйственном комплексе / отв. ред. М.К. Бандман, В.А. Калмык, Б.П. Орлов, З.Р. Цимдина; ИЭОПП СО АН СССР. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-е, 1980. – 335 с.
- Сибирь** в первые десятилетия XXI века / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2008. – 788 с.
- Сибирь** на пороге нового тысячелетия / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 1998. – 264 с.
- Сибирь** на пороге нового тысячелетия. – Изд. 2-е, перераб. и доп. / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 1999. – 296 с.
- Словарь** иностранных слов. – М., 1985.
- Смирнова О.О.** Стратегическое государственное планирование в России. – М.: Из-во МНЭПУ, 2010. – 142 с.
- Сморгунов Л.В.** Политические сети, информационные технологии и публичное управление: переход от концепции «E-Government» к «E-Governance» // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: труды VI Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 3–6 ноября 2003 г. – СПб.: Изд-во Филологического ф-та СПбГУ, 2003. – С. 133–135.
- Современный** экономический словарь. – М.: Финансы и статистика, 1997.
- Социальная** траектория реформируемой России. Исследования Новосибирской экономико-социологической школы / отв. ред. Т.И. Заславская, З.И. Калугина. – Новосибирск: Наука, 1999. – 736 с.

- Стратегии** макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации / под ред. А.Г. Гранберга. – М.: Наука, 2004. – 720 с.
- Стратегическое** планирование: учебник / под ред. Э.А. Уткина. – М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем». Изд-во ЭКМОС, 1998. – 440 с.
- Стратегическое** планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта / науч. ред. Б.С. Жихаревич. – СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2004. – 288 с.
- Стратегия** социально-экономического развития Сибири: научные основы и начало реализации / Н.Л. Добрецов, В.Е. Селиверстов и др. // Стратегии макрорегионов России: Методологические подходы, приоритеты и пути реализации. – М.: Наука, 2004. – Гл. 7. – С. 479–592.
- Суслов В.И.** Подходы к разработке и согласованию стратегий экономического развития макрорегионов страны // Экономика региона. – 2009(а). – № 3. – С. 9–20.
- Суслов В.И.** Стратегия экономического развития макрорегиона: подходы к разработке, структура, модели // Регион: экономика и социология. – 2009(б). – № 4. – С. 3–31.
- Суслов В.И.** Сценарии экономического развития: инновационные аспекты // ЭКО. – 2010. – № 2. – С. 2–14.
- Суслов В.И., Лавровский Б.Л.** Имидж Сибири в зеркале экономической истории и стратегии // Имиджи Сибири / под науч. ред. В.И. Супруна. – Новосибирск: Фонд социопрогностических исслед. «Тренды», 2008. – С. 108–134.
- Суслов В.И., Суспицын С.А.** Стратегия развития Сибири: макроэкономическая и территориальная проекция // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 4. – С. 77–92.
- Суслов В.И., Суспицын С.А., Селиверстов В.Е.** Социально-экономическое развитие Сибири в системе российских и мирохозяйственных связей // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 2. – С. 197–201.
- Суспицын С.А.** Методика построения согласованных территориальных и отраслевых приоритетов развития региона // Сибирь в первые десятилетия XXI века / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИОПП СО РАН, 2008. – Гл. 22. – С. 331–340.
- Суспицын С.А.** Моделирование и анализ межуровневых отношений в Российской Федерации. – Новосибирск: ИОПП СО РАН, 1999. – 196 с.

Суспицын С.А., Суслов Н.И. Опыт оценки последствий влияния финансового и экономического кризиса на развитие региона // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 2. – С. 251–261.

Территориальное стратегическое планирование при переходе к рыночной экономике: опыт городов России / Б.С. Жихаревич, Л.Э. Лимонов и др.; под общ. ред. С.А. Васильева; ГП Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр». – СПб.: ГП МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2003. – 384 с.

Токарев А.Н. Влияние институциональных условий на реализацию социально-экономических выгод освоения нефтегазовых ресурсов / под ред. В.А. Крюкова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2007. – 240 с.

Транспортно-промышленное освоение Сибири и Дальнего Востока – системный фактор прорывного развития экономики России, ее интеграции в мировую систему (горизонт – 2030). Аналитический доклад на Байкальский экономический форум-2006 / Суслов В.И. (рук. науч. колл.), Воробьева В.В., Ершов Ю.С., Есикова Т.Н., Малов В.Ю. и др.; ИЭОПП СО РАН, Евроазиатский транспортный инновационный центр. – М; Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2006. – 138 с.

Трейвиш А.И. Город, район, страна и мир. Развитие России глазами страноведа. – М.: Новый хронограф, 2009. – 372 с.

Унтура Г.А. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: региональный аспект // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 2. – С. 153–170.

Уринсон Я.М. Совершенствование технологии народнохозяйственного планирования. – М.: Экономика, 1986. – 197 с.

Федеральный закон от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // Собрание законодательства РФ, 1995, ст. 609; Российская газета, 22.02.1995, № 9.

Формирование комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований. Учебно-методическое пособие/ под общ. ред. Т.В. Псаревой. Серия «Управляем сами». – Новосибирск: Изд-во «Сибирское соглашение», 2005. – 344 с.

Формы и механизмы межрегиональной интеграции: учеб. пособие / под ред. В.Е. Селиверстова. – Новосибирск: Сибирское соглашение, 1999. – 282 с.

Харитонов В.Н. Экономические исследования проблем Севера: от плановой экономики к рыночной // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 1. – С. 283–297.

- Харитонов В.Н., Вижина И.А., Коцебанова О.Ф.** Экономические эффекты и риски в регионах формирования Восточно-Сибирского нефтегазового комплекса // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 4. – С. 224–228.
- Хикл У.** Проблемы общественной собственности. Модель Аляски – возможности для России? / пер. с англ. – М.: ИД «Прогресс», 2004. – 360 с.
- Хэмел Г., Прахалад К., Томас Г., О’Нил Д.** Стратегическая гибкость / пер. с англ. [Strategic Flexibility: Managing in a Turbulent Environment]. – СПб.: Изд-во «Питер», 2005. – 384 с.
- Чиркин В.Е.** Публичное управление. – М.: «Юрист», 2004. – 480 с.
- Швецов А.Н.** «Информационное общество»: теория и практика становления в мире и России // Российский экономический журнал. – 2010(6). – № 5. – С. 3–33.
- Швецов А.Н.** Совершенствование региональной политики: концепции и практика – М.: КРАСАНД, 2010(а). – 320 с.
- Шеметов П.В.** Экономические исследования в Сибири / отв. ред. Р.И. Шнипер; ИЭОПП СО АН СССР. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-е, 1983. – 242 с.
- Шеховцева Л.С.** Управляемое развитие региона: стратегическое целеполагание. – Калининград, РГУ им. И. Канта, 2005. – 354 с.
- Шиловский М.В.** Полнейшая самоотверженная преданность науке: Г.Н. Потанин. Биографический очерк. – Новосибирск: ИД «Сова», 2004(а). – 242 с.
- Шиловский М.В.** Сибирские областники в общественно-политическом движении в конце 50-60-х гг. XIX в. / отв. ред. Л.М. Горюшкин; НГУ. – Новосибирск, 1989. – 144 с.
- Шиловский М.В.** Сибирское областничество: истоки и эволюция // Азиатская Россия в геополитической и цивилизационной динамике XVI–XX века. – М., 2004(б). – С. 418–448.
- Шмат В.В., Севастьянова А.Е.** Новая стратегия нефтегазовых территорий: экономика, информация, социум. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2006. – 191 с.
- Шнипер Р.И., Новоселов А.С.** Региональные проблемы рынковедения. Экономический аспект / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: Наука. СИФ РАН, 1993. – 442 с.
- Штульберг Б.М.** Региональная политика: роль в системе государственного регулирования и методы реализации // Экономический вестник. – 2000. – № 3. – С. 100–106.

- Штульберг Б.М.** Регулирование территориального развития в условиях рыночной экономики. – М.: Наука, 2002.
- Штульберг Б.М., Введенский В.Г.** Региональная политика России: теоретические основы задачи и методы реализации. – М.: Гелиос АРВ, 2000.
- Шумпетер Й.** Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия / предисл. В.С. Автономова. – М.: ЭКСМО, 2007. – 864 с.
- Экономика** Сибири в начале XXI века. Методология и методика стратегических разработок / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП, 2007. – 248 с.
- Экономика** Сибири: стратегия и тактика модернизации / ред. колл.: А.Э. Конторович, В.В. Кулешов, В.И. Суслов; ИЭОПП СО РАН. – М.; Новосибирск: Анкил, 2009. – 320 с.
- Экономическая** интеграция: пространственный аспект / под общ. ред. П.А. Минакира. – М.: Экономика, 2004. – 352 с.
- Энергетическая** безопасность России / В.В. Бушуев, Н.И. Воропай, А.М. Мастепанов и др. – Новосибирск: Наука, 1998. – 301 с.
- Юрьев М.З.** Я – сторонник российско-китайского союза: Интервью с председателем Совета директоров группы «Еврофинанс» // Профиль. – 2008. – № 10(566).
- Ansoff H.I., Declerk R.P., Hayes R.L.** (Eds.). From Strategic Planning to Strategic Management / N.Y., London. John Wiley & Sons, 1976. – 257 p.
- Bradshaw M., Vartapetov K.** A New Perspective on Regional Inequalities in Russia // Eurasian Geography and Economics. – 2003. – 44, No. 6. – P. 403–429.
- Castels M.** Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. I–III. – Oxford: Blackwell Publishers, 1996–1998.
- Farago L.** The General Theory of Public (Spatial) Planning (The Social Technique for Creating the Future) / Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences, Discussion Papers. No. 43. Pecs, 2004. – 86 p.
- Hill F., Gaddy C.** The Siberian curse: How communists planners left Russia out in the cold. – Washington : Brookings Institution Press, 2003. – 303 p.
- Machlup F.** The Economics of Information and Human Capital. – Princeton: Princeton university press, 1984. – 419 p.
- Mel'nikova L.V.** The Development of Siberia. A Jealous View from Abroad // Problems of Economic Transition. The «Siberian Curse»: The Book and the Debate / ed. C. Gaddy, F. Hill. – 2006. – Vol. 48, No.11. – P. 34–54.

- Pfeffer J., Salancik G.R.** The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective. – 1978.
- Porter M.E.** Competitive Strategy // Free Press. – New York, 1980.
- Seliverstov V.** The Development of Siberia Under Economic and political Transformation in Russia // Facets of Transformation of the Northeast Asian Countries II. – Japan, 1999. – P. 1–27. – (Northeast Asian Study Series 3).
- Seliverstov V., Leksin V.** Present Centralization in Russian Federalism: Economic Effects and Interactions // Decentralizing and Re-centralizing Trends in the Distribution of Powers within Federal Countries: 2008 IACFS conf. Barcelona, Sept. 19–20. – Barcelona : Int. Assoc. of Centers for Federal Studies, 2010. – P. 141–153.
- Shabad T., Mote V.L.** Gateway to Siberian resources (the BAM). – Washington, 1977. – 189 p.
- Simons R.** Seven Strategy Questions: A Simple Approach for Better Execution / HBS Press Book, 2010. – 224 p.
- Soviet** natural resources in the World Economy/ [R.J. Jensen, T. Shabad, A.W. Wright eds]. – Chicago : IL, USA, 1983. – 720 p.
- Szelivjorsztiv V.** A sziberiai régiók fejlesztési programjainak kidolgozása // Regionális fejlődés és politika az atalakuló Oroszországban / Szerkesztette H. Gyula. – Pécs: Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja, 2008(a). – Resz III.16. – Ol. 342–356.
- Szelivjorsztiv V.** Mitoszok és zátonyok Oroszország területi fejlődésében és politikájában // Regionális fejlődés és politika az atalakuló Oroszországban / Szerkesztette H. Gyula. – Pécs : Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja, 2008(b). – Resz III.14. – Ol. 310–328.
- Thompson N.** Migration and Resettlement in Chukotka: A Research Note // Eurasian Geography and Economics. – 2004. – V. 45, No. 1. – P. 73–81.
- Whiting A.S.** Siberian Development and East Asia: Threat or Promise? – Stanford: Stanford University Press, 1981. – 276 p.

Электронные источники информации

- Квашнин А.В.** В Сибирском федеральном округе формируется единая система стратегического планирования развития территорий // Сибирский федеральный округ: [Сайт]: Хроника: Пресс-релизы: 11.03.2010. – Режим доступа (13.03.10): <http://www.sibfo.ru/news/press-release.php?action=art&nart=5822>
- Концепция** Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации. 2005 // Министерство регионального раз-

вития Российской Федерации: [Сайт]: Официальные документы. – 2005. – Режим доступа (15.01.10): <http://archive.minregion.ru/WorkItems/DocItem.aspx?PageID=148&DocID=136>

Пискунов А.А. Проблемы стратегического планирования и стратегического аудита. Презентация на IX Всероссийском форуме «Стратегическое планирование в городах и регионах России». – СПб., 2010. Официальный сайт форума – Режим доступа (22.02.11): <http://www.2010.forumstrategov.ru/rus/program.html>

Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ). Отчет ФБК / Сайт ФБК. – Режим доступа (28.06.2010): <http://www.fbk.ru/upload/contents/561/regions.pdf>

Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года. [Электронный ресурс] // Сибирский федеральный округ: [Сайт]: Актуально: Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года. – Режим доступа (28.08.2010): <http://www.sfo.nsk.su/strategia/strdoc.php>

Щедровицкий П., Тупицын А., Княгинин В. Стратегия для Сибири // Русский Архипелаг. Сетевой проект «Русского мира»: [Сайт]: Авторы. – 2009. – Режим доступа (17.05.09): http://archipelag.ru/authors/shedrovicky_petr/?library=1148

Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета, 29.07.2006 (<http://www.rg.ru/2006/07/29/informacia-dok.html>).

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АСПР	– автоматизированная система плановых расчетов
АТР	– Азиатско-Тихоокеанский регион
БАМ	– Байкало-Амурская магистраль
ВВП	– валовой внутренний продукт
ВРП	– валовой региональный продукт
ГК	– государственная корпорация
ГЧП	– государственно-частное партнерство
ГЭС	– гидроэлектростанция
ДНИИС	– департамент науки, инноваций, информатизации и связи
ИС	– информационная система
КЕПС	– Комиссия по изучению естественных производительных сил при РАН
КПНТП	– комплексная программа научно-технического прогресса
МАСС	– Международная ассоциация «Сибирское соглашение»
МВК	– Межведомственная комиссия (при Министерстве регионального развития РФ)
МЭРТ	– Министерство экономического развития и торговли РФ
НГК	– нефтегазовый комплекс
ОКВЭД	– общероссийский классификатор видов экономической деятельности

ОМММ	– оптимизационная межотраслевая межрегиональная модель
ОПК	– Оборонно-промышленный комплекс
ОЭЗ	– особая экономическая зона
СВА	– Северо-Восточная Азия
СИРЕНА	– модельный комплекс «Синтез Региональных и Народнохозяйственных моделей»
СОПС	– Совет по изучению производительных сил
СОПСиЭС	– Совет по изучению производительных сил и экономическому сотрудничеству
СПУ	– стратегическое планирование и управление
СФО	– Сибирский федеральный округ
СЭРС	– Стратегия экономического развития Сибири
ТРЦ	– торгово-развлекательный комплекс
ФАИП	– федеральная адресная инвестиционная программа
ФБК	– аудиторско-консалтинговая компания «Финансовые и бухгалтерские консультанты»
ФЗП	– федеральная целевая программа
ОЭЗ	– особая экономическая зона
SWOT- анализ	– метод анализа в стратегическом планировании, закрывающийся в разделении факторов и явлений на четыре категории: сильные стороны (strengths), слабые стороны (weaknesses), возможности (opportunities), угрозы (threats).

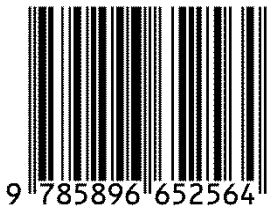
Тематический план изданий СО РАН, 2012 г.
Позиция 65

Научное издание

Вячеслав Евгеньевич Селиверстов

РЕГИОНАЛЬНОЕ
СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ:
ОТ МЕТОДОЛОГИИ К ПРАКТИКЕ

ISBN 978-5-89665-256-4



Художник обложки

А.В. Саваровский

Редактор

В.Ю. Юхлина

Компьютерная верстка

В.В. Лысенко, А.П. Угрюмов

Подписано в печать 11 января 2013 г.

Формат бумаги 60х84¹/₁₆. Гарнитура «Таймс».

Объем 27,25 п.л. Уч.-изд.л. 25,5. Тираж 300 экз. Заказ № 17.

Издательство ИЭОПП СО РАН.

Участок оперативной полиграфии ИЭОПП СО РАН.

630090, г. Новосибирск, проспект Академика Лаврентьева. 17.