

УДК 338.984
ББК 65.9(2Р)23
С 291

С 291 **Селиверстов В.Е.** Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – 496 с.

ISBN 978-5-89665-216-8

Монография посвящена методологии и практике формирования системы стратегического планирования межрегионального и регионального развития. Проанализирован опыт научных исследований и разработки программных документов стратегического развития Сибири (ФЦП «Сибирь», Стратегия развития Сибири до 2020 года), рассмотрены механизмы и институциональные условия их реализации. На примере Новосибирской области показаны методические особенности формирования многоуровневой системы стратегического планирования в субъекте Федерации. Рассмотрены методические и инструментальные аспекты создания системы регионального мониторинга как информационно-управленческой основы региональной политики и стратегического планирования.

Для научных работников, работников органов власти и управления, студентов, аспирантов и преподавателей вузов.

ISBN 978-5-89665-216-8

© ИЭОПП СО РАН, 2010 г.

© Селиверстов В.Е., 2010 г.

Полная электронная копия издания расположена по адресу:

http://lib.ieie.su/docs/2010/Seliverstov_2010_Strategicheskie_razrabotki_i_strategicheskoe_planirovanie_v_Sibiri.pdf

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на серьезную активизацию в последние годы исследований и прикладных разработок по формированию систем стратегического планирования на уровне макрорегионов и федеральных округов, субъектов Федерации, городов и административных районов, можно констатировать, что эта важнейшая сфера государственного регулирования территориального развития в России находится лишь в начальной стадии развития. Необходимо серьезное совершенствование научных подходов, исследовательского инструментария, механизмов реализации и институтов стратегического планирования, и здесь очень важен поиск и распространение «лучших практик» отечественных стратегических разработок. Опыт в этой области Института экономики и организации промышленного производства СО РАН и лично автора настоящей книги, как нам представляется, может иметь серьезный научный и прикладной интерес. Сформулируем в этой связи основные выводы и предложения, которые следуют из наших разработок.

1. По оценке тенденций и перспектив развития Сибири и Новосибирской области как объектов исследования

1.1. Сибирь пока далеко не в полной мере использует свой богатый экономический и природный потенциал, ее 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 национальных республик находятся в состоянии депрессии. Оформилось устойчивое отставание в темпах экономического роста в таких важнейших регионах Сибири, как Красноярский край, Иркутская и Кемеровская области. Эти регионы являются «становым хребтом» сибирской экономики и вынуждены нести весь груз проблем, связанных с ее утяжеленной структурой, специализированной на продукции горнодобывающей и металлургической отраслей.

В то же время в последнее десятилетие (с начала XXI века) намечился перелом в тенденциях социально-экономического развития ряда регионов, которые приобрели черты новых «региональных точек роста» Сибири (Новосибирская, Омская области). В этих регионах темпы роста валового регионального продукта и валовой продукции промышленности существенно превышают среднероссийские, в них качественно улучшился инвестиционный климат. Образец инновационного пути развития показывает Томская область. Однако для закрепления этих тенденций и распространения на другие территории требуются новые формы и механизмы региональной политики государства, а также активизация интеграционных процессов – как внутри России, так и на основе международной кооперации.

1.2. Выявлены и уточнены основные конкурентные преимущества и факторы роста Сибири в экономическом пространстве России. Наряду с «традиционными» конкурентными преимуществами (ресурсный потенциал, географическое положение, накопленный промышленный, научно-технический и образовательный потенциал) мы выделили существенно повышающееся значение фактора земельных ресурсов, запасов чистой пресной воды и рекреационных ресурсов. 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 серьезной переоценке конкурентных преимуществ всей Сибири. Серьезными конкурентными преимуществами Сибири являются политическая и этносоциальная стабильность на всех ее территориях (в том числе – в национальных республиках и автономных округах), а также сформировавшиеся в последние годы сильные команды управленческих кадров в регионах во главе с губернаторами новой формации, активные группы региональных бизнес-элит и имеющие большой опыт практической работы межрегиональные структуры.

1.3. Сформулированы основные проблемы, угрозы и барьеры для развития Сибири: суровые природно-климатические условия; особенности хозяйственного освоения (том числе – технологическое отставание большинства секторов экономики макрорегиона); неблагоприятная институциональная среда (в том числе – стимулирование условий для концентрации капитала в европейской части страны и вывоза его за границу и препятствий комплексно-

му и эффективному развитию Сибири). Глобальный финансово-экономический кризис привел к замораживанию в Сибири крупных инвестиционных проектов (в основном, связанных с сырьевым сегментом сибирской экономики), кредитные ресурсы для которых крупные российские компании формировали за рубежом. Весьма сильными потенциальными внешними угрозами для развития экономики и социальной сферы Сибири являются неустойчивая конъюнктура на мировом рынке энергоносителей, а также возможная реализация альтернативных (т.е. вне России) направлений снабжения стран Европы нефтью и газом. Нивелировать негативное значение транспортного фактора для размещения в Сибири новых перерабатывающих производств можно за счет:

- изменений в техническом прогрессе на транспорте;
- кардинального улучшения транспортной доступности большинства регионов Сибири;
- увеличения в отраслевой структуре производств с высокой добавленной стоимостью;
- изменения «центра тяжести» в производственно-технологических и интеграционных связях России.

В этой связи сделан вывод, что *формирование мощной транспортной инфраструктуры по всей территории Сибири*, способной выровнять конкурентоспособность создания здесь комплекса перерабатывающих производств по сравнению с вариантами их размещения в освоенных регионах европейской части России, должно быть *главной и решающей акцией государства по поддержке развития Сибири* в интересах экономической и политической безопасности всей страны.

1.4. Модельные расчеты и проработки сценариев долгосрочного развития Сибири показывают, что здесь главным вектором должно быть для изменение преимущественно сырьевой специализации сибирских регионов на сырьевую перерабатывающую, основанную на инновационной экономике и создании 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.

1.5. 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. Обосновано предложение о формировании в южном широтном поясе Сибири *нового крупного центра концентрации экономической активности России*, который расположен в срединной части страны, демпфирует пространственный разрыв между концентрациями основных элементов ее производительных сил, позволяет существенно сэкономить на транспортных затратах, обеспечивает переход на инновационный путь развития всей Сибири и несет основную нагрузку по реализации новых интеграционных внутрироссийских и международных связей в направлении Средней и Центральной Азии.

1.6. По нашему мнению, сегодня остальному миру выгодно существование Сибири именно как сырьевого придатка, но не как развитого и диверсифицированного макрорегиона. Это связано с заинтересованностью многих стран (особенно, Китая) в поставках из Сибири прежде всего необработанного сырья и топлива, чтобы на этой основе производить на месте продукцию с высокой добавленной стоимостью. Поэтому задача резкой диверсификации существующей сегодня «колониальной» структуры экономики Сибири и создания здесь в экономических и геополитических целях мощного комплекса перерабатывающих производств – это задача исключительно внутрироссийская и в основном с опорой на собственные силы (что не исключает участия иностранного капитала в реализации здесь новых проектов, связанных с переработкой сырья и топлива).

1.7. Требуется создание новой системы преференциальной и селективной социальной политики в регионах Сибири с целью закрепления проживающего здесь населения и привлечения новых трудовых ресурсов. Считаем, что государство обязано провозгласить и оформить в виде федерального закона «О государственной поддержке развития Сибири и Дальнего Востока» свои четкой обозначенные позиции по недопущению «обезлюдения» территории на востоке страны и «свертывания» здесь экономического пространства.

1.8. В исследованиях ИЭОПП СО РАН показана несостоятельность концепций, оценок и прогнозов развития Сибири со стороны ряда зарубежных ученых и аналитиков («об ошибочной концепции и практике развития российских и сибирских го-

родов», «о нерыночном освоении российского Севера», «о перенаселенности Сибири», «о потерянных процентах роста СССР и России вследствие сдвига производительных сил страны на Восток»).

1.9. 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 сменила 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» начиная 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. Уже длительное время темпы роста экономики региона устойчиво превышают среднероссийские, успешно реализуются инвестиционные проекты как в новосибирском мегаполисе, так и на всей остальной территории. В настоящее время Новосибирская область последовательно реализует свою основную миссию, сформулированную автором в Стратегии социально-экономического развития данного региона на период до 2025 года: «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».

1.10. На примере разработки различных стратегических документов по Новосибирской области выявлены основные конкурентные преимущества данного региона; риски, проблемы и угрозы перспективного развития; сформулированы стратегические приоритеты, цели и задачи. Проанализированы возможные сценарии развития; при разработке Комплексной программы социально-экономического развития области на период до 2015 г. показано влияние глобального финансово-экономического кризиса на развитие данного региона и сделан вывод, что диверсифициро-

ванная структура экономики и правильные управленческие решения администрации Новосибирской области привели к тому, что последствия кризиса сказываются здесь существенно меньше, чем в других регионах страны.

2. По системе предплановых исследований тенденций и перспектив социально-экономического развития Сибири

2.1. В советский период исследования тенденций и перспектив развития Сибири были сконцентрированы в двух научных центрах – в Совете по изучению производительных сил (г. Москва) и в Институте экономики и организации промышленного производства АН СССР (г. Новосибирск). Отличительными особенностями исследований, проводимых в ИЭОПП СО АН СССР под общим руководством академика А.Г. Аганбегяна, являлись их комплексность (т.е. взаимоувязанное изучение экономических, социальных, экономико-географических, природно-геологических и т.д. факторов и условий), а также использование современного инструментария (системы моделей территориально-производственного планирования). Целенаправленные разработки института позволили сформировать устойчивое представление об эволюции научной мысли, отражающей различные аспекты жизнедеятельности сибирских территорий, весьма неординарно осваивающихся, обладающих уникальными запасами разнообразных минерально-сырьевых ресурсов и характеризующихся экстремальными погодно-климатическими условиями. Важное место в исследованиях ИЭОПП занимало изучение экономики Сибири как открытой системы, текущее состояние и перспективы которой необходимо рассматривать в органической увязке с экономикой всей страны (эти исследования проводились под руководством академика А.Г. Гранберга). Это позволило на основе расчетов по оптимизационной межрегиональной межотраслевой модели получить фундаментальные результаты о соотношениях оптимальных с народно-хозяйственных позиций темпов роста экономики, инвестиций, социальной сферы Сибири и страны в целом; о значимости и территориальных особенностях факторов экономического роста. Исследования д.э.н. М.К. Бандмана и его коллег трансформировались в теорию и практику формирования территориально-производственных комплексов. Разработки д.э.н.

Р.И. Шнипера заложили научные основы управления региональными системами. В результате этих и других разработок была создана сибирская школа регионалистики, получившая широкое признание в стране и за рубежом.

Эти исследования послужили надежной научной базой для серьезных практических работ. Так, в институте разрабатывалась программа хозяйственного освоения зоны Байкало-Амурской магистрали, и ИЭОПП был головным подразделением при Научном совете АН СССР по проблеме БАМ. Ученые института внесли большой вклад в разработку программы освоения нефтегазовых ресурсов и социально-экономического развития территории Западно-Сибирского нефтегазового комплекса и программы создания Канско-Ачинского угольного комплекса.

2.2. Важное значение имели Всесоюзные конференции по развитию производительных сил Сибири, которые начиная с 60-х годов прошлого века стали проводиться под общим руководством Сибирского отделения АН СССР. Эти конференции, во-первых, фактически осуществляли научно-техническую и общественную экспертизу исследовательских работ, инженерных и плановых проектировок по важнейшим направлениям и перспективам развития экономики Сибири и ее регионов; во-вторых, в условиях централизованной плановой экономики и партийного руководства народным хозяйством СССР и его регионов, эти конференции, проходившие под эгидой центральных и региональных партийных органов, *приобретали роль политической силы* и их решения и разработки учитывались в практике народно-хозяйственного планирования и непосредственно включались в систему принятия решений. В современных условиях произошло существенное изменение подходов и организационных форм проведения конференций по сибирским проблемам, и они приняли формат «региональных форумов» (зачастую с чисто коммерческим уклоном). Как правило, отсутствует серьезная научная подготовка этих мероприятий, в качестве своей основной задачи организаторы форумов рассматривают лоббирование собственной территории. Мы полагаем, что, с позиции стратегического планирования и рассмотрения наиболее важных и актуальных проблем будущего развития Сибири, сегодня пока еще не найден и не реализован необходимый формат широкого обсуждения планов и перспектив развития этого макрорегиона, который бы имел следствием соответствующую систему принятия решений.

2.3. Особую роль в процессе изучения и управления социально-экономическими процессами на востоке страны в прошлом веке играли *комплексные экспедиции*. 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. С началом экономических и политических реформ в СССР практика организации комплексных экспедиций прекратилась. Мы считаем, что в современных условиях она должна быть возобновлена, 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 характера.

2.4. 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. Во-вторых, в этих разработках отчетливо доминировал примат народно-хозяйственных 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.

2.5. После распада СССР исследования тенденций и перспектив развития Сибири, проводимые в ИЭОПП СО РАН, претерпели серьезные изменения. Во-первых, место и роль Сибири в российской экономике и в системе мирохозяйственных связей были переоценены с учетом новых экономических и политических условий. Особое значение стал иметь геополитический и геоэкономический фактор современного и перспективного развития Сибири и ее регионов. Во-вторых, в институте был начат новый цикл

исследований по региональной политике, по экономическим аспектам федерализма и по приложению теории институционализма к развитию региональных, отраслевых систем и социальных процессов на территории Сибири. В-третьих, развитие Сибири в новых условиях хозяйствования и в рыночной среде стало рассматриваться с учетом баланса федеральных и региональных интересов и формирования и использования новых механизмов реализации ее конкурентных преимуществ, стратегических приоритетов и требуемых для этого институциональных условий. В-четвертых, на первый план вышли социальные процессы и тенденции социального развития сибирских территорий, что было связано с переосмыслением роли человеческого фактора в развитии российской экономики и с необходимостью качественного улучшения человеческого потенциала в регионах Сибири. Все эти исследования формировали серьезную научную базу для развития методологических и методических основ стратегического планирования межрегионального и регионального развития.

2.6. На основе этих разработок были изданы монографии «Экономика Сибири на рубеже веков» и «Сибирь в первые десятилетия XXI века» – фундаментальные издания с систематизацией результатов исследований проблем социально-экономического развития сибирского региона, начатых еще в конце прошлого века. В этих книгах с позиций реалий и вызовов нового века и принципиально изменившейся ситуации в экономическом и политическом развитии России рассмотрены концептуальные положения прошлого и будущего развития Сибири, обоснованы стратегические приоритеты, альтернативы и сценарии долгосрочного социально-экономического развития этого важнейшего макрорегиона страны. Другими фундаментальными изданиями, получившими широкое признание, были три книги из серии «Исследования Новосибирской экономико-социологической школы», посвященные социальным процессам реформируемой России и Сибири, и крупные монографии по институциональным проблемам развития нефтегазового комплекса Сибири. Исследования по новой пространственной структуре сибирского макрорегиона были отражены в серии исследований и публикаций по проблемным регионам ресурсного типа; они нашли практическое применение в разработке методологических и научных основ Федеральной целевой программы развития Нижнего Приангарья.

2.7. В целом можно сделать вывод, что 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 текущих критических 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. Это было реализовано в последние годы участием ИЭОПП СО РАН в разработке и научном сопровождении Стратегии социально-экономического развития Сибири, стратегий развития ряда сибирских субъектов Федерации, Энергетической и Транспортной стратегий России и других стратегических программных документов.

3. По разработке и использованию стратегических документов социально-экономического развития Сибири

3.1. На постсоветском пространстве были сформированы и утверждены три основных программных документа стратегического развития Сибири: разработанная в 1997–1998 гг. Федеральная целевая программа экономического и социального развития Сибири на 1997–2005 годы (ФЦП «Сибирь»), утвержденная в 2002 г. решением Правительства РФ Стратегия экономического развития Сибири на период до 2020 года и утвержденная в 2010 г. новая версия Стратегии Сибири до 2020 г. При формировании ФЦП «Сибирь» были учтены современная экономическая ситуация в стране, особое экономическое и геополитическое положение

ние Сибири, целесообразность поиска нетрадиционных путей выхода ее регионов из кризиса, необходимость усиления интеграционных процессов сибирских субъектов Федерации. В основу регионального раздела (тома) Программы были положены предложения республик, краев, областей и автономных округов сибирского макрорегиона. По своему замыслу ФЦП «Сибирь» была 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. В целом были использованы достаточно прогрессивные идеи и подходы относительно стратегических целей, задач и перспектив развития этого макрорегиона.

3.2. В то же время разработка ФЦП «Сибирь» показала особую сложность данной Программы, которая не укладывалась в традиционные представления о целевых комплексных программах, действовавших в то время. 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 запросами. Оказалось явно недостаточно предложений по интеграционным проектам, объединяющим усилия нескольких регионов. «Региональный том» ФЦП «Сибирь» был обесценен тем, что республики, края, области, автономные округа Сибири рассматривали эту общесибирскую программу в основном как попытку получить дополнительное финансирование из федерального бюджета с целью решения текущих проблем.

Сложности, выявившиеся при разработке ФЦП «Сибирь», являлись следствием объективной ситуации в Российской Федерации в конце прошлого столетия, заключавшейся в том, что *интеграционные процессы не могли адекватно развиваться в усло-*

виях 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.

3.3. 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.

3.4. Проект Стратегии развития Сибири был разработан по поручению Президента Российской Федерации от 26 декабря 2000 г. Стратегия была утверждена Правительством РФ в июне 2002 г., однако, к сожалению, она не стала в дальнейшем руководством к действию ни для федеральных и региональных органов управления, ни для бизнеса, поскольку в ней были слабо отражены институциональные условия и механизмы реализации. Построенный по старым «отраслевым» шаблонам этот документ терял адресность. В то же время принятая Стратегия не была и политическим документом, так как в ней не была выражена четкая позиция федерального центра по отношению к проблемам Сибири. Это явилось следствием того, что подготовленный сибирскими разработчиками на достаточно прогрессивных принципах проект Стратегии в дальнейшем подвергся кардинальной редакции со стороны Министерства экономического развития и торговли РФ и превратился в банальный документ, построенный по традиционному «госплановскому» шаблону. Другая группа причин провала первой («правительственной») версии Стратегии развития Сибири была связана с общим дефектом социально-экономической политики государства, заключающимся в преобладании макроэкономического подхода и недоучете региональных аспектов структурной, социальной, инвестиционной, научно-технической политики России. В Министерстве экономического

развития и торговли РФ проблемы регулирования территориального развития страны отошли на второй план; отсутствовала Стратегия территориального (пространственного) развития России, с которой должны корреспондировать стратегии развития макрорегионов и федеральных округов. Пассивное отношение к разработке Стратегии, обсуждению ее основных положений, участию в диалоге с федеральными министерствами и ведомствами проявили как субъекты Федерации, так и представители крупного бизнеса. В результате принятый Правительством РФ вариант Стратегии «провис», «провалился» в противоречия между интересами центра, регионов, частного бизнеса и населения.

3.5. В этих условиях в 2005 г. руководство Сибирского федерального округа приняло решение разработать новую (вторую) версию Стратегии социально-экономического развития Сибири, которая получила название «Стратегия Сибири: партнерство власти и бизнеса во имя социальной стабильности и устойчивого роста», что в целом отражало основную направленность данного документа. Сквозным структурообразующим элементом этой версии Стратегии являлся «инвестиционный проект», и в этом заключалось важное и принципиальное отличие от утвержденной в 2002 г. Стратегии. На основе экспертных оценок было отобрано около тридцати крупных межрегиональных и региональных проектов, относящихся к разным сегментам экономики и социальной сферы и предлагаемых к реализации как частным бизнесом, так и федеральными органами управления. Были детально проработаны вопросы новой социальной политики на территории Сибири (что отсутствовало в первой версии Стратегии), подготовлены обоснованные предложения по институциональным условиям и механизмам реализации, более четко проработан территориальный «срез» перспективного развития Сибири. В результате был сформирован программный документ, в большей степени отвечающий требованиям, предъявляемым к долгосрочным стратегиям, и он в целом получил поддержку как со стороны всех субъектов Федерации макрорегиона, так и Министерства регионального развития РФ. На основе данного документа предполагалось разработать Федеральную целевую программу социально-экономического развития Сибири, однако эта идея не нашла поддержки ни в Министерстве экономического развития, ни в Министерстве финансов Российской Федерации. В итоге вторая версия Стратегии социально-экономического развития Сибири (несмотря

на ее очевидно более прогрессивный характер по сравнению с принятой первой «правительственной» версией) не могла быть востребована ни властью, ни бизнес-сообществом, поскольку не получила официального признания на федеральном уровне.

3.6. Новый этап в модернизации Стратегии Сибири наступил в 2008 г., когда в Правительстве РФ было принято решение о доработке принятой в 2002 г. «правительственной версии» с внесением туда необходимых изменений, связанных с более четкой формулировкой основных целевых установок и механизмов реализации. В результате совместной работы Аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе, Сибирского отделения РАН, Министерства регионального развития РФ и Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» была подготовлена и в июле 2010 г. утверждена Правительством РФ 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.

3.7. Почти десятилетний опыт разработки различных версий Стратегии развития Сибири показал, что обязательными фрагментами (блоками) стратегий развития макрорегионов / федеральных округов России должны быть:

- анализ конкурентных преимуществ, вызовов и угроз, формулировка стратегических целей, приоритетов и долгосрочных задач;
- оценка современного и перспективного позиционирования макрорегиона (включая прогноз развития внешнеэкономических связей);
- разработка сценариев перспективного развития, учитывающих позиционирование данного макрорегиона в экономике России и в системе мирохозяйственных связей. Обоснование количественных параметров сценариев должно осуществляться на основе расчетов по экономико-математическим моделям и подкрепляться балансовыми расчетами эффективного использования ресурсов многоцелевого назначения;
- разработка предложений по приоритетным межотраслевым направлениям развития макрорегиона (включая вопросы реализации крупных инвестиционных проектов в процессе трансформации экономически активного пространства; развитие инновационной системы; инженерной, финансовой инфраструктуры; фор-

мирование благоприятной среды развития предпринимательства; решение экологических проблем);

- разработка предложений по формированию новой социальной политики, комфортной среды обитания человека и совершенствованию системы расселения;

- разработка предложений по региональным проекциям реализации Стратегии (включая синтез основных положений стратегий субъектов Федерации, входящих в состав данного макрорегиона);

- разработка предложений по совершенствованию межрегиональных взаимодействий и сотрудничества как внутри данного макрорегиона, так и с субъектами Федерации других (особенно смежных) макрорегионов России;

- разработка предложений по институциональным условиям и механизмам реализации Стратегии.

Стратегии перспективного развития макрорегиона должны быть построены на принципах существенного повышения конкурентоспособности субъектов Федерации, городов и предприятий, на принципах государственно-частного партнерства и социальной ответственности бизнеса. Крупные инвестиционные проекты должны «пронизывать» основные блоки Стратегии и оцениваться как с позиции их экономической эффективности и направленности на реализацию основных конкурентных преимуществ данного макрорегиона, так и с точки зрения по крайней мере не ухудшения социальной и экологической ситуации в регионах в результате их реализации.

Принципиальное значение имеет отстаивание в стратегиях макрорегионов позиций, которые должны привести к изменению федерального законодательства, подзаконных актов и иных решений, если это на самом деле отвечает как интересам развития конкретных территорий, так и в итоге – всей страны, если это экономически обосновано и укладывается в общую концепцию институциональных преобразований. Отрицательная реакция центральных министерств и ведомств на такие предложения по причине якобы невозможности корректировки федеральных «правил игры» находится в противоречии с принципами федерализма, которые предполагают участие регионов и гражданского общества в совершенствовании федерального законодательства. С другой стороны, такие предложения не должны предоставлять

тем или иным макрорегионам необоснованных преимуществ на экономическом и правовом поле России.

3.7. Опыт разработки Стратегии Сибири показал, что формирование реального стратегического планирования в современной России – это не просто бюрократическая работа центральных министерств и ведомств, и не просто академические изыскания ученых. Это – нелегкий путь согласования интересов, выработки единых позиций, поиска компромиссов.

4. По институциональным условиям и механизмам реализации Стратегии развития Сибири

4.1. 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.

4.2. В отличие от прежних разработок по перспективам развития Сибири, должны быть изменены роль и функция государственной поддержки разработанных программных документов. Акцент следует делать не на выделении ресурсов для их реализации, а на создании и поддержке необходимых институциональных условий для привлечения финансовых ресурсов от частных инвесторов (отечественных и зарубежных), государственных компаний и населения. Целесообразно ставить вопрос не о перераспределении рентных потоков в Сибирь (в современных условиях это трудно реализуемо, так как отсутствуют соответствующие механизмы и перераспределительные отношения), а о возможностях использования для поддержки Стратегии развития Сибири части средств Стабилизационного фонда, источником которого является природная рента от добычи нефти, газа и других минеральных ресурсов.

4.3. Принципиальное значение имеет стратегическое партнерство с крупным бизнесом, который должен принять на себя значительную нагрузку по реализации основных инвестиционных проектов Стратегии, а также в реализации ряда социальных программ. Это предполагает как использование новых механизмов учета интересов крупного бизнеса в таком стратегическом парт-

нерстве 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.

4.4. 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.

4.5. Институциональные условия реализации Стратегии Сибири 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.

4.6. Основная 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, связанных с 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.

4.7. Инвестиционные проекты, которые должны реализовываться в рамках Стратегии, должны быть разделены на три группы: «ядро» – производственные проекты, обеспечивающие наи-

большой мультипликативный эффект с точки зрения экономики и России и Сибири; инфраструктурные проекты, финансирование которых будет осуществляться государственными и/или частными компаниями (отечественными и зарубежными); «социальные» или «обеспечивающие» программы и проекты.

4.8. 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. При обосновании конкретных инвестиционных проектов следует обеспечить расчет показателей их «общественной эффективности» наряду с традиционными характеристиками коммерческой эффективности.

4.9. 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.

4.10. При обосновании включения в Стратегию производственных инвестиционных проектов должен быть обеспечен переход от конкурсных отборов отдельных инвестиционных проектов к формированию *портфеля (совокупности) инвестиционных проектов регионов* в рамках региональных инвестиционных программ экономического развития, что даст возможность реализовать важнейшие стратегические приоритеты развития Сибири и расположенных на ее территории субъектов Федерации.

4.11. Вторая и третья группы проектов Стратегии социально-экономического развития Сибири («инфраструктурные» / обеспечивающие и «социальные» проекты) 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.

По нашему мнению, финансирование таких проектов должно быть сконцентрировано вокруг новой *Федеральной целевой программы «Реализация Стратегии социально-экономического развития Сибири»*. Важнейшей задачей этой 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).

4.12. Новым подходом, который целесообразно осуществить на втором этапе реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири, может быть создание 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» (инфраструктурных) проектов и программ Стратегии развития Сибири. Использование средств данного фонда должно иметь строго целевой характер и быть основано на жестком отборе проблемных регионов и на принципах софинансирования со стороны региональных властей. Источниками средств может служить для региональных бюджетов эмиссия облигаций на срок 10 лет и более и/или передача объектов собственности в управление фонда. Для оформления процедур использования данного фонда целесообразно заключение *межрегиональных конвенций* между сибирскими субъектами Федерации.

4.13. Принципиально важное 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 сегментах экономики Сибири и, особенно, в нефтегазовом секторе. В нефтегазовом комплексе Сибири следует обеспечить реализацию следующих принципиальных особенностей институциональных систем, связанных с освоением и использованием минерально-сырьевых ресурсов:

- доминирование критериев социально-экономической эффективности при определении направлений вовлечения в хозяйственный оборот ресурсов углеводородного сырья и наличие ограничений применения чисто рыночных процедур и механизмов;
- наличие развернутого свода норм и правил, регламентирующих технические и геологические аспекты освоения и использования ресурсов углеводородного сырья;
- обеспечение ясности и непротиворечивости правил и процедур, определяющих особенности освоения и вовлечения в хозяйственный оборот природных ресурсов;
- регулирование отношений между государством и недропользователем на основе норм гражданского права и наличие разветвленной системы процедур, обеспечивающих решение проблемы социального выбора;
- стабильность условий предоставления прав на пользование недрами.

4.14. 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 региональных властей) 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 социально-экономического развития 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.);

- партнерский, равноправный характер сотрудничества указанных сторон (т.е. в обязательном порядке должен соблюдаться паритет, баланс обоюдных интересов);

- четко выраженная публичная, общественная 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.

Одной из форм государственно-частного партнерства могут быть государственные корпорации, являющиеся коммерческими организациями, ориентированными на оказание услуг обществу, находящимися под контролем государства и несущими основные финансовые риски. 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).

Другой формой использования принципов корпоративного управления при реализации Стратегии развития Сибири должно быть создание в субъектах Федерации (или в группе субъектов Федерации) корпораций (агентств) регионального развития как организаций, работающих в треугольнике «власть – бизнес – население».

4.15. Реализация Стратегии социально-экономического развития Сибири должна опираться на рыночные механизмы и институты. Формирование институциональных условий реализации Стратегии развития Сибири будет требовать определенных трансформаций банковско-финансовой системы макрорегиона, которые могут осуществляться по двум направлениям:

- создание в Сибири крупного регионального банка инноваций и развития как центра финансового обеспечения экономической деятельности в регионе: крупных межотраслевых корпораций, вертикально-интегрированных групп, холдингов, ФПГ,

перспективных 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).

4.16. Функции межведомственной и межпроектной координации 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 исполнительную дирекцию.

4.17. Для повышения обоснованности принятия решений при оценке эффективности реализации проектов и мероприятий Стратегии развития Сибири, при общей оценке тенденций социально-экономического развития в регионах Сибирского федерального округа необходимы разработка и внедрение системы мониторинга за ходом реализации Стратегии, основанной на современных прогнозно-диагностических моделях, базах данных и ГИС-системах.

4.18. Особое внимание следует 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. Другое важное направление – активное вовлечение общественности и институтов гражданского общества в реализацию Стратегии социально-экономического развития Сибири.

5. По разработке и реализации региональных и городских стратегий, программ и перспективных планов

5.1. На примере Новосибирской области, ее городов и муниципальных образований удалось отработать типовую схему разработки и конструирования стратегических документов регионального и муниципального развития. Независимая экспертиза стратегических документов социально-экономического развития Новосибирской области показала высокий уровень их разработки

и соответствие мировым стандартам формирования аналогичных документов. Стратегия и среднесрочная программа стали основными рабочими инструментами в администрации Новосибирской области и ориентиром для бизнес-структур, потенциальных инвесторов и всего населения данного региона.

5.2. Успех в разработке и реализации стратегических документов регионального и муниципального развития в Новосибирской области определялся тремя основными факторами:

- высоким научным уровнем разработчиков данных документов и используемым современным научным инструментарием;
- активной позицией органов власти, инициировавших данные разработки с четкой целью их непосредственного использования в качестве основного инструмента в системе регионального управления и в процессе его совершенствования. Опыт показал, что разработка стратегий и комплексных программ просто «по указке сверху» изначально обречена на неудачу, так же как и их разработка только в недрах самих администраций без привлечения квалифицированной команды внешних экспертов;
- активным вовлечением в процесс разработки, обсуждения и утверждения программных документов регионального и муниципального уровней самого широкого круга «стейкхолдеров» (заинтересованных лиц) в виде бизнес-структур, научного сообщества и институтов гражданского общества.

5.3. Решающее значение в разработке стратегий и среднесрочных программ социально-экономического развития субъектов Федерации, городов и муниципальных образований имеет четкое и объективное выявление их конкурентных позиций и на этой основе выработка стратегических альтернатив перспективного развития. При этом выявление конкурентных преимуществ регионов и муниципальных образований должно базироваться на предельно объективных позициях, что требует проведения сравнительного анализа тенденций их развития на фоне других территорий (особенно, смежных) и в сопоставлении с конкурентными позициями последних. Это – исходный и главный пункт всей системы стратегических разработок, ибо неправильно определенный «диагноз» преимуществ и недостатков данной территории чреват неверно выбранными на их основе направлениями перспективного развития. Аналогичные последствия будут иметь чрезмерное преувеличение тех или иных конкурентных преимуществ, равно как и преуменьшение имеющихся рисков и угроз.

5.4. Объективность, системность и комплексность в разработке региональных и муниципальных стратегий и программ могут быть достигнуты только на основе:

- использования современного научного инструментария в виде специально разработанных для этих целей экономико-математических моделей различного типа (эконометрические макромоделли, межотраслевые модели, имитационные модели) и создания для функционирования таких моделей серьезной информационной базы;

- формирования сценариев перспективного развития, отражающих различные последствия для социально-экономической системы региона или муниципалитета тех или иных внешних факторов или угроз либо моделирующих ту или иную экономическую стратегию и политику (инвестиционную, социальную, инновационную) в данном регионе/городе. Параметры таких сценариев должны рассчитываться на основе модельных экспериментов с помощью экономико-математических моделей, а не просто оцениваться экспертно путем логических умозаключений;

- построения и анализа балансов ресурсов многоцелевого назначения и прогноза основных показателей этих балансов на выбранный прогнозный период (балансы трудовых ресурсов, балансы производства и потребления топлива и энергии и т.д.). При переходе к более низкому уровню территориальной иерархии особое значение имеет тщательное рассмотрение проблем инженерной инфраструктуры и всей системы жизнеобеспечения городов, муниципальных образований и поселений.

5.5. Формулировки миссии, генеральной цели, стратегических целей, задач региональных и муниципальных стратегий и программ должны предусматривать социальную доминанту всей системы целеполагания. Социальная направленность программных документов регионального и муниципального развития должна быть не формальной («в угоду требованиям общества»), а стержневой и основополагающей. В силу этого центральное место в них должно занять обоснование направления развития и укрепления «человеческого потенциала» данного региона / муниципалитета. Прогноз социального развития территории должен осуществляться не изолированно, а во взаимосвязи с основными параметрами экономического развития, что также возможно только на основе использования модельного инструментария. Важнейшей составной частью такого прогноза должен быть прогноз

социальной структуры общества, проживающего на территории региона/муниципалитета.

5.6. Наш опыт показал реальную возможность и эффективность при разработке стратегических документов регионального и муниципального развития ориентации на местные кластерные инициативы и на обоснование включения в них территориально-отраслевых кластеров как новой прогрессивной формы организации и взаимодействия хозяйствующих и иных субъектов на территории. Кластерная политика должна заменять традиционные методы и инструменты промышленной политики, однако обоснование и выделение территориально-отраслевых кластеров должно быть основано на осознанной инициативе вхождения в них взаимосвязанных производственных, финансовых, инфраструктурных, учебных и иных структур.

5.7. Региональные и муниципальные стратегии и программы должны содержать «золотую середину» между конкретикой и обобщениями. Иными словами, с одной стороны, они не должны быть перегружены отражением буквально всех сторон регионального развития с подробным описанием даже самых незначимых проблем или объектов¹. С другой стороны, они не должны готовиться только в академической обстановке и с использованием лишь данных официальной статистики и официальных документов органов власти. Необходима «полевая работа», связанная с посещением предприятий, встречами с потенциальными инвесторами, обсуждением предварительных материалов в ходе различных совещаний и слушаний. Все это будет насыщать данные документы реальными фактами, оценками, прогнозами, однако степень их детализации не может быть чрезмерной.

5.8. Разработка региональных и муниципальных стратегий и программ неизбежно будет сталкиваться с разными позициями

¹ Опыт показывает, что лучший способ погубить любую региональную стратегию – это «утопить» ее в мелочах. Сам формат этого документа ориентирован на отражение в нем только наиболее значимых для социальной и экономической ситуации в регионе процессов, явлений и объектов. Между тем понятно желание значительного числа предпринимателей, управленцев, политиков, граждан увидеть себя и свою проблему в стратегии. Поэтому важной задачей разработчиков стратегии и местных органов является деликатное и доказательное объяснение оппонентам нецелесообразности перегрузки документа частностями и отсылка их к другим управленческим документам более низкого уровня, где та или иная проблема должна найти свое решение.

сторон, с разным видением перспектив, с попытками лоббирования тех или иных интересов в данных документах. Это – естественный процесс, которого не следует бояться и, тем более, избегать. Однако этими процессами нужно умело управлять путем организации различных согласительных процедур и соглашений. Часто в ходе подобных «стычек» и дискуссий на самом деле выработывается единственно верное решение, основанное на поиске баланса интересов.

5.9. Формирование эффективной системы стратегического планирования в субъекте Федерации и входящих в его состав муниципальных образованиях возможно только при ее сильном кадровом обеспечении и создании необходимых институциональных условий и структур. С этой целью в администрациях субъектов Федерации и муниципальных образований требуется создание специальных департаментов по стратегическому управлению и планированию с очень широкими функциями и полномочиями. Только в этом случае возможно уйти от попыток узковедомственного подхода профильных департаментов региональных администраций «навязать» свое видение решения тех или иных проблем в данных документах, которые по своей природе имеют комплексный и системный характер. Все это должно сопровождаться формированием законодательной базы стратегического планирования в регионе/муниципалитете в виде специальных местных законов, а также формированием необходимой информационной базы, дополняющей данные статистических органов. Для действенной реализации намеченных стратегических направлений перспективного развития целесообразно формирование на региональном и муниципальном (возможно – на межмуниципальном) уровнях новых институциональных структур региональной политики и стратегического планирования – Агентств регионально-го развития, Центров инвестиционных программ и т.д., которые, не находясь в структуре органов власти, должны содействовать реализации стратегических, инвестиционных и кластерных инициатив на местном уровне. Однако их функционирование возможно только при наличии в штате таких организаций сильных и профессиональных управленцев, имеющих опыт стратегического планирования, построения бизнес-планов, привлечения инвесторов и т.д. Задача местной власти – организовать на конкурсной основе рекрутинг таких кадров высшей квалификации, их подготовку и переподготовку.

5.10. Важное значение в реализации разработанных региональных стратегий и программ имеют их грамотное дальнейшее «сопровождение», организация системы мониторинга и контроля за ходом программных мероприятий, а также организация эффективной и «агрессивной» системы «брендинга» данного региона/муниципалитета во внешней среде с использованием стратегических разработок. Идеальной ситуацией является, когда к этому привлечена организация-разработчик данных документов, что повышает ее ответственность за собственную разработку. В то же время опыт показывает, что пока в России во всех регионах относительно слабо работают системы мониторинга и оценки региональных программ, хотя в других странах с богатым опытом стратегического планирования это является их ключевым и эффективно действующим элементом. Поэтому требуются дополнительные исследования и разработки по формированию подобных систем оценки и мониторинга региональных программ и стратегий, учитывающих российскую специфику, законодательную базу и особенности систем управления на субфедеральном и муниципальном уровнях.

5.11. Механизмы реализации и управления региональными стратегиями и программами должны, с одной стороны четко отражать имеющиеся полномочия и финансовые ресурсы данного уровня территориальной иерархии, с другой – формировать «заказ» на соучастие в реализации данной стратегии и программы бюджетов вышестоящих уровней, а также на привлечение внебюджетных источников. Это должно сопровождаться четким обоснованием выгод от подобного внешнего софинансирования. Здесь большое значение имеет грамотное и неформальное использование принципов государственно-частного партнерства и социальной ответственности бизнеса на данной территории. Участие «стейкхолдеров» в формировании систем стратегического планирования в регионах /муниципалитетах не должно ограничиваться только обсуждением принципов и направлений разработки программных документов. Это участие должно быть материализовано в конкретных инвестиционных проектах и в социальных инициативах. При этом важен «портфельный принцип» реализации региональной инвестиционной программы, предусматривающий реализацию инвестиций с приоритетом на выделенных стратегических направлениях регионального развития.

6. По формированию систем регионального мониторинга

6.1. 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 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. В конечном итоге все это аккумулируется в федеральные и региональные системы социально-экономического мониторинга.

6.2. Объектом регионального мониторинга должны быть не просто обезличенные регионы и не просто региональное и межрегиональное развитие. Ключевым здесь является понятие «мониторинга региональных ситуаций и проблем», под которым 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.

6.3. Региональный мониторинг может не только тематически, но и организационно входить в единую структуру прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации и ее отдельных регионов и в создаваемые в них системы стратегического планирования, поскольку 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.

Региональный мониторинг требует логичного продолжения в виде построенного на его информационной базе прогноза развития конкретного региона или прогноза территориального развития страны.

6.4. С точки зрения логики процессов управления, региональный мониторинг – более общее понятие, чем региональная диагностика, 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, 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. 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.

6.5. Важнейшей составной частью построения любой мониторинговой системы является выбор набора индикаторов, на основе которого будут производиться оценки тех или иных региональных ситуаций или остроты конкретных проблем. Особое внимание должно уделяться использованию индикаторов, способных «улавливать» возникновение негативных тенденций в экономике и социальной сфере или явно «сигнализирующих» о начале зарождения кризисных ситуаций. Система индикаторов должна обеспечивать формализованный подход к оценке тех или иных тенденций или процессов; выбор индикаторов и объектов оценки должен обеспечивать оперативность мониторинговых работ и простоту подготовки и сбора информации для оценки; система индикаторов должна обеспечивать максимальную однотипность оценки тех или иных процессов для возможности сопоставления достигнутых значений индикаторов; система индикаторов и механизма оценки должна быть адаптирована к смене приоритетов и уточнению целей экономической, социальной и налогово-бюджетной политики.

6.6. Формирование адекватного и репрезентативного набора индикаторов для любой мониторинговой системы – это весьма непростой процесс, требующий хорошего знания объ-

екта исследования и происходящих процессов. Эти процедуры выбора не могут осуществляться по единому шаблону. Зачастую приходится идти на включение качественных показателей по ряду процессов или тенденций, которые трудно оценить количественно. Тем не менее соединение воедино качественной и количественной информации, в принципе, возможно. На сегодня имеются достаточно интересные предложения по работе с «нечеткими» качественными индикаторами, и такие процедуры могут быть важной составной частью систем регионального мониторинга.

6.7. Даже в случае использования самой совершенной технической основы систем регионального мониторинга (мощная компьютерная сетевая основа, использование ГИС- и интернет-технологий, дистанционное зондирование на базе аэрокосмических съемок, развитая СУБД и хорошо организованная система получения, хранения и использования региональных данных и т.д.) для эффективной организации мониторинговых работ этого будет недостаточно. Государственное регулирование регионального развития требует неординарных подходов к оценке региональных ситуаций, проведения независимых экспертиз по самым различным экономическим, финансовым, технологическим, природоохранным проблемам, осуществления экспресс-опросов и проведения специальных социологических исследований, использования новых мониторинговых методов и средств. Для этих целей необходимо серьезное научное сопровождение региональных мониторинговых систем базовыми институтами Российской академии наук и ведущими вузами страны.

6.8. При формировании Центра мониторинга социально-экономических процессов и природной среды Сибирского федерального округа организация работ в рамках социально-экономического блока данного Центра должна вестись по следующим основным направлениям: 1) мониторинг социально-экономического развития субъектов Федерации, расположенных на территории Сибирского федерального округа, на основе использования данных о социально-экономических процессах в регионах СФО, формируемых в рамках проведения ежегодных, квартальных и месячных работ Госкомстата РФ и его региональных подразделений; 2) мониторинг развития муниципальных образований, который целесообразно организовать на базе специа-

лизированных информационных систем субъектов Федерации и непосредственно в их администрациях; 3) проведение социологических опросов и анкетирований для получения информации о характере распространении конкретных социально-экономических проблем в сибирских регионах или для оценки конкретных ситуаций в тех случаях, если они не фиксируются в показателях официальной статистики; 4) получение оценок влияния реализации конкретных инвестиционных проектов или программ крупных корпораций на социально-экономическую ситуацию в регионах Сибирского федерального округа; 5) осуществление частных социально-экономических экспертиз.

6.9. Важнейшей целью функционирования блока социально-экономического мониторинга в рамках Центра мониторинга СФО является совершенствование системы регионального управления и стратегического планирования на уровне всего макрорегиона и каждого субъекта Федерации с возможным распространением этого процесса на города и административные районы. Однако функционирование Центра мониторинга не должно подменять работу органов государственной статистики и региональных администраций по оценке социально-экономических процессов на соответствующей территории. Центр мониторинга СФО не должен брать на себя функции осуществления тотального (всеобщего) социально-экономического мониторинга в каждом конкретном сибирском регионе, это должно осуществляться в аналитических центрах администраций субъектов Федерации, а задача Центра – научное сопровождение формирования таких мониторинговых систем в регионах Сибири.