

8. ВОПРОСЫ ЭКОНОМИКИ

8.1. ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ¹

Агафонов В.А., д.э.н., профессор, кафедра Системный анализ и моделирование экономических процессов

Финансовый университет при Правительстве РФ

В статье рассматривается задача разработки стратегий развития субъектов Федерации и регионального раздела общенациональной стратегии социального и экономического развития. Вводятся понятия регионального разреза стратегии социально-экономического развития страны. Рассматриваются вопросы интеграции региональных стратегий в региональный раздел национальной стратегии. В основе предлагаемой методики лежит процедура согласования приоритетных целей федерального и регионального уровней, а также использования в качестве исходной информации для разработки федеральных целевых программ и федеральной стратегии в целом стратегий развития различных регионов.

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время вышел многострадальный закон о стратегическом планировании, устанавливающий порядок документов, определяющих перспективную стратегию развития нашей страны на долгосрочную и среднесрочную перспективу [1]. В нем прописаны основные процедуры, их ожидаемые результаты и направления их дальнейшего использования. Парадоксально, но при обилии сентенций о необходимости выработки региональной политики или стратегии регионального развития страны, или регионального раздела национальной стратегии, пока не сформировано обобщенное мнение о том, что является ее целью, направленностью и содержанием, а также функциями, которые она призвана выполнять как один из инструментов стратегического планирования и управления.

Понятие регионального разреза стратегии социально-экономического развития страны

Если стратегия социально-экономического развития страны заключается в определении путей решения наиболее острых проблем, а проблемы в свою очередь имеют ярко выраженный региональный аспект, то очевидно, что региональный разрез стратегии имеет важнейшее значение.

Региональный разрез стратегического управления имеет две составляющих. Первая – региональный разрез общегосударственной стратегии или *стратегия регионального развития*. Здесь имеется в виду, что любой отраслевой проект или программа должны быть привязаны к конкретной территории осуществления, и в этих документах должны быть отражены, с одной стороны, региональные условия его осуществления с точки зрения благоприятствования достиже-

нию целей проекта, а с другой стороны – последствия для социально-экономического развития региона. Вторая составляющая характеризует конкретные действия по стратегическому управлению социально-экономическим развитием отдельных территорий, в частности, субъектов Федерации.

Как минимум, в рамках регионального разреза стратегии должны найти свое отражение:

- роль и место каждого из субъектов Федерации в реализации приоритетных целей и задач социально-экономического развития страны, основных направлений экономического развития каждого из субъектов РФ;
- динамика важнейших социальных целевых показателей в территориальном разрезе;
- основные направления решения проблем регионального развития в целом и наиболее острых проблем развития отдельных субъектов РФ и макрорегионов.

В настоящее время в качестве важнейших методологических и методических задач формирования регионального разреза развития страны относятся следующие.

1. Необходимо решать проблему дифференциации в социально-экономическом развитии регионов и добиться хотя бы ее смягчения или стабилизации. В данном контексте стоит заметить, что остается до конца не решенным методологический вопрос – какие регионы нуждаются в поддержке в наибольшей степени? Регионы-аутсайдеры в рамках политики выравнивания показателей либо регионы-лидеры в рамках политики сфокусированного развития? Проблема заключается в том, что перераспределение ресурсов от регионов-доноров в пользу реципиентов означает перераспределение из более эффективных областей их использования в менее эффективные. Это, естественно, снижает интегральную эффективность использования ограниченных бюджетных ресурсов. Отсюда следует вывод, что перераспределяемые ресурсы должны использоваться в тех направлениях, где эффективность их использования, высока, или имеет место высокий социальный эффект, например, в социальной сфере, здравоохранении, в сфере образования и в инновационной сфере. То есть речь идет о целевом принципе их использования.

Следовательно, политика сфокусированного развития может быть результативной лишь в том случае, если имеет место скоординированное развитие регионов, кооперирующихся и согласующих свои стратегии с соседними регионами. В этих условиях стоит задача стимулирования развития, в первую очередь регионов-реципиентов, и максимального использования ими собственного потенциала.

2. Существует потребность в создании новых и активизации действующих механизмов, обеспечивающих проведение институциональных преобразований в субъектах РФ, направленных на повышение эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти. Необходимо также повысить эффективность деятельности региональных подразделений федеральных органов исполнительной власти (министерств и ведомств), повысить результативность их вклада в решение проблем регионального разви-

¹ Работа выполнена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект 15 02 002 29(а).

тия. Это тем более важно, что приоритетными на ближайшую перспективу являются реформы в социальной сфере, в первую очередь в системах здравоохранения и образования, в жилищно-коммунальной сфере, в сельском хозяйстве. Эффективная реализация этих преобразований возможна только при активном участии субъектов РФ. В настоящее время существенная часть полномочий, напрямую связанная со стимулированием экономической активности и созданием благоприятного инвестиционного климата, реализуется территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. В этой связи представляется целесообразным обеспечить повышение эффективности их деятельности с учетом целей и задач развития каждого конкретного субъекта РФ.

3. В настоящее время как никогда остро стоит вопрос о взаимодействии и согласовании интересов социально-экономического развития регионов и интересов министерств и ведомств, осуществляющих свою деятельность на территории конкретных регионов. В частности, интеграции проектов и мероприятий в рамках федеральных целевых программ (ФЦП), ведомственных целевых программ (ВЦП), и национальных проектов в стратегии и программ социально-экономического развития регионов, и наоборот, согласования проектов и мероприятий региональных стратегий и программ с ФЦП и нацпроектами.

4. На данный момент более половины субъектов Федерации имеет разработанные стратегии социально-экономического развития. В то же время можно констатировать, что процессы подготовки региональных стратегий и формирования регионального разреза стратегии долгосрочного развития страны испытывают определенные методологические и методические трудности. Эти трудности проявляются в определенных недостатках, свойственных подготовленным региональным и федеральным стратегическим документам. В частности, необходимо отметить следующее.

1. Стратегии разрабатывались в различных форматах, проработаны с разной степенью детальности и поэтому различаются содержанием и составом информации. Поэтому стратегии различных регионов весьма сложно интегрировать в единый комплекс характеристик социально-экономического развития регионов (проблем, приоритетов, целей и основных направлений социально-экономического развития, также действий региональных администраций. То есть стратегии не могут играть роль информационной базы для разработки регионального разреза федеральной стратегии социально-экономического развития.
2. Из анализа федеральных и ведомственных целевых программ можно сделать вывод, что активность деятельности федеральных органов исполнительной власти распределена по территории страны весьма неравномерно, причем основным недостаток в федеральных ресурсах испытывают как раз проблемные регионы.
3. Многие региональные стратегии носят излишне декларативный характер. Как правило, это касается анализа рисков и возможностей отдельных секторов экономики региона, оценки конкурентоспособности. Во многих стратегиях отсутствуют количественные обоснования оценки целевых параметров социального и экономического развития, весьма ограниченно используется аппарат экономико-математического моделирования.

4. В стратегиях часто отсутствует программа действий администрации по реализации принятой стратегии. В условиях декларативности стратегии и отсутствия такой программы бизнес как один из важнейших субъектов реализации стратегии не видит ориентиров для себя, не может прогнозировать перспективные условия деятельности, в частности, возможные меры поддержки отдельных перспективных направлений.

Таким образом, представляется весьма актуальным попытаться дать ответ на следующие вопросы.

1. Содержание регионального разреза стратегии развития страны.
2. Содержание стратегий социально-экономического развития отдельных регионов в контексте стратегии развития страны.
3. Роль и место целей, проблем и задач социально-экономического развития регионов в системе целей и задач социально-экономического развития страны в целом.
4. Методология и методика разработки стратегий социально-экономического развития регионов и реализующих их целевых программ.

Содержание регионального раздела национальной стратегии социально-экономического развития

Финансовая помощь регионам должна ориентировать их на обеспечение экономического роста, увеличение налоговой базы при обеспечении равного доступа населения региона к бюджетным услугам, гарантирующим реализации конституционных прав граждан. Актуальным является следование принципу дифференцированности государственной политики регионального развития, согласно которому по отношению к разным типам регионов – сырьевым зонам, зонам инновационного развития, старопромышленным регионам и другим – необходимо проводить разную государственную политику. При этом предполагается, что наиболее сильные и конкурентоспособные регионы будут играть роль локомотивов для развития соседних регионов (субъектов Федерации). Здесь существует некая задача оптимизации принимаемых решений. Она заключается в том, что естественное стремление обеспечить динамичное развитие для слабых регионов требует изъятия ресурсов у регионов-доноров. При этом, перераспределяя ресурсы сильных в пользу слабых, мы снижаем интегральный федеральный результат, и тем самым *в динамике* снижаем объем федеральных субвенций, осуществляемых в адрес тех же слабых. То есть объективно существует задача *оптимизации перераспределения ресурсов от доноров к реципиентам*.

Можно следующим образом структурировать позиции по поводу содержания, принципов и направления, целей и задач стратегии регионального развития.

Содержание регионального разреза стратегии социально-экономического развития страны.

1. Формулирование на федеральном уровне приоритетов развития отдельных территорий.
2. Определение роли и места различных регионов в реализации приоритетных направлений социально-экономического развития страны в целом
3. Создание правовых основ экономических взаимоотношений центра, субъектов Федерации и местного самоуправления и регулирование взаимоотношений между федеральным центром и регионами.

Принципы и общие направления национальной стратегии в региональном аспекте.

1. Селективная поддержка субъектов Федерации и муниципальных образований:

- следование принципу целевой поддержки депрессивных регионов – реципиентов: использование финансовых трансфертов осуществляется в тех направлениях, где их эффективность выше среднего по сравниваемым регионам;
- нахождение разумного баланса между поддержкой депрессивных территорий и сохранением условий и стимулов для экономического развития наиболее эффективных и динамичных регионов;
- обеспечение направленности финансовой помощи регионам на стимулирование экономического роста, увеличение налоговой базы при обеспечении гарантий реализации конституционных прав граждан;
- снижение дифференциации регионов достигается на основе экономического развития всех регионов с опорой на собственные силы.

2. Обеспечение геостратегических интересов страны в развитии регионов. Поддержка территорий особого геополитического значения (Калининградская область, Дальний Восток, Северный Кавказ, а также Арктическая зона РФ, Ростовская область).

3. Обеспечение реализации наиболее сильными и конкурентоспособными (опорными) регионами роли локомотивов для развития соседних регионов (субъектов Федерации).

4. Обеспечение конкурентоспособности конкретных территорий в системе глобального экономического пространства.

5. Обеспечение сохранения экономического контроля государства над стратегическими и структурообразующими объектами и природными ресурсами.

6. Содействие развитию интеграционных социально-экономических процессов на территории страны (межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия, межрегиональные финансово-промышленные группы и т.п.).

7. Создание условий для возникновения значимых «центров роста» (инновационные кластеры, свободные экономические зоны, технологические зоны, технопарки, индустриальные парки и пр.);

Основными задачами являются следующие.

1. Поиск инфраструктурных решений пространственных проблем.
2. Дальнейшее развитие институтов рынка, развитие самоорганизации бизнеса и демократии.
3. Обеспечение равных конкурентных условий в хозяйственной деятельности, развитие конкурентной политики в регионах.
4. Обеспечения баланса интересов основных агентов социально-экономических процессов в регионах (администрация региона и региональные элиты, наднациональные финансово-промышленные группы и федеральный центр, население региона).
5. Содействие улучшению экономической и социальной среды регионов с низким уровнем развития. Стимулирование развития территорий, которые по объективным причинам не могут пока функционировать в режиме саморазвития.
6. Определение правил предоставления государственной помощи для развития инфраструктуры регионов.
7. Дебюрократизация осуществления экономической деятельности в регионах, создание равных возможно-

стей для развития предпринимательской деятельности.

8. Обеспечение эффективных методов территориального регулирования на основе интеграции государственного регулирования и рыночных механизмов. Повышение эффективности использования программно-целевых методов государственной поддержки.
9. Усиление процессов межрегиональной интеграции и содействие созданию межрегионального информационного пространства.
10. Активизация и поддержка социальной мобильности населения отдельных регионов.
11. Обеспечение выполнения отдельными территориями функций, имеющих общегосударственное значение (например, содержание на территории объектов федеральной важности (производственных объектов, общенациональных курортов, культурных памятников мирового значения и пр.).
12. Создание правовых основ экономических взаимоотношений центра, субъектов Федерации и местного самоуправления и регулирование взаимоотношений между федеральным центром и регионами предполагает решение двух методологических задач:
 - определение оптимального соотношения властных полномочий, прав и ответственности федерального центра и регионов;
 - определение оптимального уровня федерализации страны.

Как только, мы говорим о дифференцированном подходе к различным регионам, о селективной поддержке, сразу возникает целый комплекс задач анализа и обоснования принимаемых решений по поводу выбора регионов претендентов, конкретных объектов, а также обоснования оптимальных механизмов и объемов такой поддержки, а также направлений финансирования различных аспектов регионального развития. При этом одной из важнейших задач является обоснование приоритетов развития различных регионов и анализ соответствия региональных и общегосударственных приоритетов.

Гранберг [4] вводит понятие «опорных районов». Они призваны возглавить активные структурные образования на принципах экономики постиндустриального типа, стать генераторами и распространителями нововведений. Из этого можно сделать вывод, что регион может быть опорным: в социальном развитии, в реализации инновационной стратегии, в геостратегическом плане, в экономическом (обеспечение эффективного роста). Наконец, это может быть «регион будущего». Таким образом, при оценке уровня опорности региона возникает задача оценки с позиций национальных приоритетов важности и значимости того или иного аспекта. Причем это не абсолютная оценка, а опять-таки территориально привязанная: для районов Забайкалья будет доминировать человеческий потенциал и инфраструктурный, а для районов Центрального федерального округа – инновационный и технологический потенциалы.

Выше говорилось, что одна из сложных проблем заключается в том, что чрезмерное изъятие ресурсов у регионов-доноров в перспективе будет являться существенным тормозом для социально-экономического развития страны и в динамике снизит ресурсную базу опять-таки для помощи слабым. Таким образом, можно полагать, что в настоящее время (да и в обозримой перспективе) выравнивание абсолютно невозможно.

Реально можно говорить лишь о сокращении отстающих депрессивных регионов. Необходимо учитывать тот очевидный факт, что если сопоставить два региона с близким валовым региональным продуктом (ВРП), одинаковыми коэффициентами реинвестирования добавленной стоимости, но различной *нормой* добавленной стоимости, то регион с более высокой нормой уйдет в отрыв. То есть регионы с более эффективной структурой производства имеют объективные преимущества. Решение задачи выравнивания возможно только на основе такой модели экономического развития, когда темпы роста отстающих регионов превышают рост наиболее развитых регионов. Критерий эффективности стратегии модернизации заключается в том, что депрессивные регионы должны развиваться быстрее по сравнению с традиционными локомотивами.

Это означает, что приростная эффективность инвестиций в этих регионах должна быть относительно выше. Другими словами, для отстающих регионов не подходит стратегия догоняющего развития, а приемлема только стратегия опережающего, или инновационного, прорыва. При этом критерий инновативности будет заключаться в создании конкурентных преимуществ на внутреннем рынке. Только в этом случае можно сократить дифференциацию в уровне развития регионов.

На какой основе осуществляется модернизация – это зависит от потенциала конкретного региона. То есть выравнивание регионов должно осуществляться не за счет перераспределения финансовых ресурсов в пользу отстающих регионов, а за счет поддержки действий региональных администраций по обеспечению конкурентно высоких темпов социального и экономического развития. В частности, объектом государственной поддержки должны являться объекты, реализуемые в депрессивных регионах, которые обладают показателями эффективности (коммерческой, социальной, бюджетной и общезкономической) выше чем в среднем для регионов-лидеров.

Это будет означать пусть малый, но шаг в направлении сокращения дифференциации. Данный принцип является альтернативой выделения *безадресных* трансфертов для регионов реципиентов. То есть речь должна идти о *целевой, адресной поддержке конкретных проектов*. Очевидно, что такое целевое финансирование предполагает жесткий мониторинг социально-экономической ситуации в проблемных регионах и эффективности реализации проектов, обеспечивающих решение актуальных проблем развития.

Содержание стратегии регионального развития страны можно в целом охарактеризовать как региональную проекцию деятельности органов исполнительной власти всех уровней по решению приоритетных национальных задач социального и экономического развития. Термин «проекция» в данном случае означает определение роли и места каждого из регионов в процессе решения этих задач. Что конкретно должно происходить в данном регионе и с данным регионом, каковы предполагаемые действия региональной администрации, на какие цели они

направлены, каковы используемые экономические механизмы и основные ожидаемые результаты и т.п.

Согласование интересов федерального центра и регионов

Одним из важнейших вопросов является обеспечение баланса интересов между регионами и федеральным центром или согласование целей и задач развития федерального и регионального уровня. В настоящее время принципы такого согласования рассмотрены только в рамках методики разработки ФЦП. Эти принципы состоят в следующем.

1. Согласно п. 4 постановления Правительства РФ от 1 июля 1996 г. №778), одним из критериев отбора проблем для программного решения является оценка *значимости проблем*.

2. В соответствии с п. 10 «к проекту целевой программы должны быть приложены, при необходимости, соглашения (договоры) о намерениях между государственным заказчиком программы с предприятиями, организациями, органами государственной власти субъектов РФ, подтверждающие финансирование программы из внебюджетных источников, бюджетов субъектов РФ. В постановлении Правительства РФ от 1 июля 1996 г. №778 п. 10 определяет также, что одним из разделов целевой программы является оценка социально-экономической и экологической эффективности целевой программы.

3. В дополнениях и изменениях к постановлению Правительства указывается, что в целевой программе должно содержаться описание социальных, экономических и экологических последствий, которые могут возникнуть при реализации программы.

4. Один из критериев принятия программы к реализации – мультипликативный эффект, который во многом определяется комплексностью решаемых проблем. Результат реализации программ должен дать интегральный эффект, превосходящий сумму результатов отдельных мероприятий программы. Кроме того, эффект реализации программы должен проявиться не только в охватываемых программой сферах, но и других секторах экономической деятельности и в экономике в целом.

5. В пояснительной записке к проекту ФЦП должны быть изложены:

- объемы финансирования за счет федерального бюджета и привлеченных средств – внебюджетных и бюджетов субъектов РФ;
- дополнительные мероприятия по привлечению внебюджетных источников и средств бюджетов субъектов РФ для реализации мероприятий программ;
- технология работы государственного заказчика программ с потенциальными инвесторами по привлечению дополнительных источников финансирования программ, с указанием формы документа, устанавливающего взаимоотношения между госзаказчиком и инвестором, условия привлечения дополнительных источников финансирования;
- ожидаемая эффективность реализации программных мероприятий.

В качестве недостатков данного постановления отметим следующие.

1. Необходимо отметить, что данные пункты постановления совершенно не отражают региональ-

ную составляющую ФЦП, что противоречит тому факту, что большинство целей социально-экономического развития страны носит выраженный региональный характер.

Проблемы национального уровня в региональном аспекте или региональной проекции могут формулироваться различным образом.

- Проблемы, сформулированные в терминах неудовлетворительных значений целевых показателей, соответствующих целям федерального правительства, имеющим объективную территориальную привязку. Это в первую очередь касается целей повышения качества жизни населения.
- Проблемы регионального взаимодействия в ходе решения приоритетных задач Правительства РФ.
- Проблемы регионального развития, влияющие на достижение национальных целей страны (в частности, вопросы региональной специализации в национальных интересах, реализация геостратегических интересов и т.п.).
- Общие цели и проблемы в их достижении, не присутствующие в перечне приоритетных целей Правительства РФ, но имеющие важное значения для большого числа регионов, решение которых оказывает значительное влияние на достижение ряда федеральных целей (в качестве дополнения или в качестве фактора (условия) эффективного решения). В частности, цели уровня федерального округа.

2. Одним из условий заключения соглашения (договора) о намерениях между государственным заказчиком программы и предприятиями, организациями, органами государственной власти субъектов РФ, подтверждающего финансирование программы из внебюджетных источников, бюджетов субъектов РФ, является согласование интересов между субъектами соглашения. Для согласования интересов необходимо иметь оценку ожидаемой *региональной* эффективности мероприятий ФЦП.

3. Оценка ожидаемых социальных, экономических и экологических последствий реализации мероприятий ФЦП невозможна вне привязки к конкретным территориям. Таким образом, общая оценка социально-экономической и экологической эффективности целевой программы должна иметь привязку к конкретным субъектам РФ.

4. Оценка возможности привлечения дополнительных источников финансирования ФЦП, в частности, внебюджетных средств частных инвесторов, предполагает анализ конкретных территорий с точки зрения их инвестиционной привлекательности.

Таким образом, в ходе разработки проектов каждой ФЦП должны быть отражены все рассмотренные выше региональные аспекты ее будущей реализации. В частности, это совершенно необходимо при представлении органами исполнительной власти субъектов РФ государственному заказчику предложений о финансировании за счет средств федерального бюджета проектов, реализуемых на их территориях в рамках ФЦП, а также федеральных программ развития регионов. То есть мероприятия и проекты ФЦП, национальных проектов и ведомственных программ должны быть согласованы с интересами и задачами социально-экономического развития регионов. Уровень вклада ФЦП в формирование стратегии регионального развития определяется степенью участия проектов, входящих в их состав, в решении проблем развития регио-

нов и решение общенациональных задач регионального развития. Основная идея оценки вклада в формирование стратегии регионального развития заключается в том, что мероприятия этих документов, имеющие региональную привязку и согласованные с интересами территорий, должны быть структурированы в региональные разделы ФЦП, ВЦП, нацпроектов. Далее элементы региональных разделов должны быть интегрированы в рамках определенных территорий, охватывающих несколько субъектов Федерации. Особое место здесь занимают ФЦП регионального развития (Калининградская область, Юг России, Забайкалье и Дальний Восток).

Организация взаимодействия федеральных и региональных органов власти при формировании стратегий и программ социально-экономического развития регионов и регионального раздела стратегии развития страны имеет два аспекта.

Прежде всего необходимо учитывать, что любой из стратегических документов основывается на предварительной информации. В частности, федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ), исходя из имеющейся в их распоряжении информации о потенциалах регионов, с одной стороны, и сформулированных национальных приоритетах, с другой стороны, определяют возможные направления региональной специализации, ожидаемый вклад каждого из регионов в достижение федеральных целей и финансируют только те региональные проекты (в рамках ФЦП, региональных целевых программ и нацпроектов), которые соответствуют этим национальным приоритетам. Далее формулируются цели и задачи ФЦП и национальных проектов, а также основные проекты и мероприятия, входящие в их состав. На региональном уровне, в ходе разработки своих стратегий, каждый из субъектов Федерации должен, во-первых, учитывать мероприятия, запланированные к реализации на его территории. Во-вторых, каждый из субъектов должен обеспечить определенный вклад мероприятий своей стратегии в достижение приоритетных целей федерального уровня, естественно на компенсационной основе. При этом важнейшим элементом обеспечения вклада является, во-первых, совместное финансовое участие региональных органов исполнительной власти (РОИВ) в реализации мероприятий, планируемых ФОИВ на данной территории; во-вторых, обеспечение соответствия приоритетных целей и задач развития субъекта приоритетным и задачам Правительства РФ.

Второй аспект связан с тем, что, каждый из регионов разрабатывает собственные стратегии и целевые программы, исходя из необходимости достижения целей социально-экономического развития региона, обеспечения баланса интересов бизнеса, населения и региональных органов власти. При этом осуществляется анализ совокупности предварительных стратегических прогнозов или предварительных стратегий развития регионов. Каждый из таких прогнозов содержит предложения регионов по решению наиболее важных проблем их социально-экономического развития и достижению приоритетных целей, а также возможный формат участия в этих процессах ФОИВ в рамках ФЦП и нацпроектов. Таким образом, приоритетные цели и задачи Правительства РФ формулируются, исходя из

анализа приоритетных целей и задач развития субъектов Федерации: анализируются доминирующие цели субъектов, наиболее часто и обоснованно предлагаемые проекты и мероприятия и их целевая направленность, требования и пожелания к деятельности ФОИВ на своей территории. При этом рассматриваются также наиболее предпочтительные варианты распределения ограниченных региональных ресурсов между достижением целей Правительства РФ и целями субъекта.

Важный аспект логической схемы формирования стратегии регионального развития – анализ межсубъектных взаимодействий и разработка межрегиональных проектов и программ. Такой анализ формирует еще один контур итерационных процедур согласования регионального и федерального уровней планирования. И с этой точки зрения в исходном приближении ФЦП и нацпроекты могут формироваться как подмножества отраслевых разрезов совокупности региональных стратегий и программ.

Здесь необходимо отметить два важных обстоятельства. Во-первых, в ходе обеспечения реализации приоритетов, находящихся в сфере компетенции ФОИВ, министерства и ведомства, действующие в интересах страны в целом, используют ограниченные ресурсы региона. Таким образом, эти ресурсы отвлекаются от выполнения внутрирегиональных проектов и программ. При этом, несмотря на то, что в подавляющем большинстве федеральные проекты, реализуемые на территории данного региона, обладают вполне определенным региональным эффектом (экономическим, социальным, коммерческим, общесистемным), каждый субъект Федерации стремится максимизировать эффективность комплекса проектов, реализуемых на своей территории. Поэтому регионы вправе претендовать на компенсацию недополученного эффекта, если реализация проектов федерального значения отвлекает региональные ресурсы от более эффективного использования с точки зрения региональных интересов.

Во-вторых, региональная администрация, осуществляя на территории региона свою деятельность в форме региональных целевых программ (РЦП), направленную на решение собственных региональных проблем и задач, *обязана* вносить определенный вклад в достижение общенациональных приоритетов. При этом регион, реализуя федеральные интересы, может претендовать на софинансирование со стороны Федерации.

Если при реализации ФОИВ собственных целей и задач на территории региона они вынуждены компенсировать использование ограниченных региональных ресурсов, то отсюда следует, что необходимо учитывать региональную эффективность (региональные последствия) реализации проектов ФОИВ на территории региона, в частности, мероприятий ФЦП.

В то же время, если регион претендует на софинансирование со стороны ФОИВ при решении региональных проблем, то это возможно только при условии, что тем самым достигаются цели и решаются задачи деятельности этих ФОИВ. Таким образом, необходимо проводить анализ федеральной эффективности проектов разрабатываемых региональных программ.

С учетом вышесказанного может быть предложена схема взаимодействия, основанная на встречной

подготовке программных документов на федеральном и региональном уровнях.

На *первом этапе* регионы предоставляют свои варианты стратегических документов на федеральный уровень в министерства и ведомства. В этих документах:

- формулируются стратегические направления социально-экономического развития региона и важнейшие мероприятия и проекты, реализующие эти направления;
- осуществляется прогноз потребности в финансировании мероприятий и проектов по каждому из направлений;
- дается прогноз основных макропоказателей экономического развития и значения важнейших социальных индикаторов;
- формулируются пожелания по поводу деятельности ФОИВ на данной территории в рамках ФЦП, и нацпроектов.

Министерства и ведомства, исходя из объявленных национальных приоритетов, формируют свои предложения по поводу экономической специализации регионов и ориентиров по достижению определенных показателей социального развития, приоритетные направления финансирования проектов и мероприятий в конкретных регионах из средств федерального бюджета. В качестве исходной информации могут использоваться материалы Федеральной службы государственной статистики (Росстат), доклады о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД) министерств и ведомств, ведомственные (отраслевые) программы (ВЦП).

На *втором шаге* осуществляется взаимное согласование региональных стратегий и программ и проектов в конкретных регионах в рамках ФЦП, ВЦП, национальных проектов, а также Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП). Основным аспектом согласования является анализ балансов ограниченных региональных ресурсов. При этом регионы, во-первых, могут претендовать на компенсацию за использование ограниченных региональных ресурсов в интересах ФОИВ, во-вторых, регионы могут частично участвовать в финансировании федеральных проектов на своей территории, если они прямо соответствуют стратегическим направлениям развития региона.

Такое согласование предусматривает включение ряда проектов РЦП в ВЦП и ФЦП на основе совместного финансирования. По определению, в их число должны попадать проекты, характеризующиеся высокой величиной вклада в достижение целей Правительства РФ и решение задач и проблем деятельности соответствующих министерств и ведомств.

Необходимо рассматривать несколько вариантов каждого из проектов, реализуемых на территории региона, различающихся объемом финансирования и соответственно целевыми результатами, т.е. значениями достигаемых целевых показателей. Таким образом, совокупность проектов, соответствующих данному конкретному федеральному органу исполнительной власти, характеризует его потенциальную активность на данной территории. Если из этого набора выделить группы, соответствующие одной и той же цели (и, возможно) сфере реализации, то можно получить набор проектов, которые могут принадлежать фрагменту потенциальной ВЦП, реализуемой на территории данного субъекта. Объединение таких выборок по всем регионам можно рассматривать как потенциальную ВЦП, сформированную на основе предложений регионов по

возможному, желательному участию ФОИВ в решении проблем регионального развития.

Содержанием процедуры формирования согласованного варианта РЦП является взаимная диффузия РЦП и ВЦП или ФЦП, а также нацпроектов. Она осуществляется в ходе последовательной замены отдельных проектов, входящих в предварительный вариант РЦП, проектами, предусматриваемыми предварительными вариантами ВЦП и ФЦП, а также нацпроектами.

Основными факторами, учитываемыми при осуществлении таких замен, и в РЦП, и в ФЦП являются бюджетные ограничения, а также показатели федеральной и региональной эффективности данных проектов. Также важным фактором является ограниченность трудовых и природных ресурсов на территории региона. Согласование проектов может также касаться не только взаимной замены в проектах по отношению к первоначально планируемому перечню, но и изменения объемов финансирования отдельных проектов из федерального и регионального бюджетов.

В ходе согласования федерального и регионального разрезов национальной стратегии ФОИВ решают следующую задачу: из множества потенциально проектов и мероприятий, возможных к осуществлению на территориях различных регионов, отобрать те, которые в совокупности в наибольшей степени обеспечивают достижение приоритетных целей.

Задачи, которые решают РОИВ, выглядят следующим образом: из множества проектов и мероприятий, предусматриваемых различными ведомствами к реализации на территории данного региона в рамках ФЦП и ВЦП, выбрать те, которые обеспечивают максимальный региональный эффект от реализации и соответствуют целям и задачам региональных стратегий и РЦП.

Формально данные задачи относятся к известному классу оптимизационных задач. Для их решения могут быть применены подходы и модели, предложенные еще в общеизвестных классических работах, проведенных в Центральном экономико-математическом институте (ЦЭМИ) в 1970-1980-х гг. Из современных модельных построений в области программно-целевого планирования внимания заслуживают предложения в [5, 6]

Однако необходимо учитывать, что общесистемные мультипликативные эффекты не поддаются моделированию в рамках оптимизационных задач в силу наличия логических условий типа если – то, поэтому предлагаемые модели эффективны только для получения некоторого нулевого приближения к перечню потенциальных проектов и мероприятий, которые могут образовывать региональные и федеральные целевые программы, а окончательная доводка должна осуществляться экспертным образом. Отсюда следует, что процедуры формирования региональных и федеральных целевых программ будут носить ручной характер. И именно вопросам организации таких процедур, с учетом проекции модельных алгоритмов на реальную административную структуру, должно быть уделено особое внимание в дальнейших исследованиях на данную тему. Впрочем, человеко-машинная реализация алгоритмов решения оптимизационных

задач лежит в основе многих экспертных процедур принятия решений (см. например, [3]).

Из сказанного следует, что задача распределения активности министерств и ведомств в решении национальных задач в структуре регионов на основе согласования региональных и ведомственных интересов является одним из важнейших содержательных аспектов формирования стратегии регионального развития страны.

Целесообразно выделить в качестве важнейших следующие аспекты формирования стратегии социально-экономического развития на региональном уровне.

1. Формирование точки зрения Правительства РФ о желательных характеристиках регионов с точки зрения обеспечения национальных приоритетов развития, перечень целевых показателей, характеризующих социально-экономическое развитие регионов и желательные значения этих целевых показателей. То есть речь идет о формировании vision для различных регионов с точки зрения Правительства РФ. Основное внимание должно уделяться нахождению оптимального компромисса между экономической составляющей развития страны (обеспечение эффективного долгосрочного экономического роста) и социально-политической составляющей, зависящей от качества жизни населения и сокращению различий в качестве жизни между различными регионами.
2. Анализ социально-экономических процессов протекающих в регионах с точки зрения обеспечения национальных приоритетов. Имеются в виду ответы на вопросы: что происходит с национальными приоритетами на региональном уровне? Насколько успешно идут процессы их реализации, какова оценка достижения национальных целей в региональном разрезе? При этом осуществляется позиционирование различных регионов по данным признакам и проводится анализ соответствия реальных действий региональных администраций национальным приоритетам.
3. Формулирование стратегических направлений социально-экономического развития страны в разрезе различных регионов и ожидаемые значения достигаемых целевых показателей.
4. Формирование регионального разреза ФЦП, ВЦП и национальных проектов на основе территориальной интеграции в ходящих в их состав мероприятий и проектов. Анализ структурообразующей (стратегической) роли федеральных проектов, реализуемых на территориях регионов.
5. Формулирование основных направлений решения проблем регионального развития в разрезе отдельных регионов. Оценка вклада министерств и ведомств в достижение целей социально-экономического развития регионов и решение задач территориального развития.
6. Оценка вклада регионов в достижение приоритетных целей развития страны на основании разработанных региональных стратегий. Оценка соответствия целей и задач регионального развития, сформулированных на региональном уровне в достижение приоритетных целей и задач Правительства РФ. Интеграция основных направлений деятельности региональных администраций в соответствии со структурой приоритетных целей социально-экономического развития страны и содержанием доминирующих проблем регионального развития;
7. Анализ уровня достижения целей социально-экономического развития отдельных регионов и формулирование важнейших проблем регионального развития. Определение связи региональных проблем с достижением национальных приоритетов. Обобщение региональных проблем социально-экономического развития. Выявление доминирующих региональных проблем и

формулирование необходимых действий федеральных органов управления для решения тех из них, которые признаются национально значимыми.

8. Формулирование важнейших требований к проектам, реализуемым на территории каждого региона федеральными органами и частным бизнесом. Важнейшие мегапроекты, предполагаемые частным бизнесом для реализации на территории различных регионов. Их влияние на решение актуальных проблем и достижение приоритетных целей социально-экономического развития страны и отдельных регионов.
9. Разработка стратегий социально-экономического развития регионов с учетом баланса приоритетных целей федерального уровня и приоритетных региональных целей и проблем.

Интеграция региональных стратегий в региональный раздел национальной стратегии

Интеграция региональных стратегий в региональный раздел стратегии социально-экономического развития страны или в региональную стратегию социально-экономического развития страны, является логическим продолжением процедуры согласования региональных и федеральных интересов. Основной процесс интеграции является *обобщение наиболее массовых проблем социально-экономического развития регионов и действий региональных администраций, обеспечивающих решение этих проблем.*

Рассмотренные выше принципы и задачи формирования регионального разреза, так или иначе связаны или ориентированы на решение актуальных проблем регионального развития, имеющих общенациональное значение, а также общенациональных проблем, имеющих очевидный территориальный аспект. Однако, помимо этих проблем, существуют общерегиональные проблемы, являющиеся весьма важными для значительного числа регионов, и с этой точки зрения являющиеся значимыми и для страны в целом. То есть предметом планирования и управления на федеральном уровне должны являться региональные проблемы, которые имеют национальное значение. Это могут быть как проблемы, носящие массовый характер, так и ключевые проблемы стратегически важных регионов. Например, достаточно массовой является проблема износа основных производственных фондов и низкой инновационной активности, а также недостаточный уровень развития малого предпринимательства. Поэтому решение этих проблем должно, в той или иной форме, найти свое отражение в стратегии развития большинства регионов и регионального развития страны в целом, причем именно в региональной стратегии, так как все эти элементы имеют свою региональную специфику и не может быть общих рецептов решения сформулированных проблем. Как было сказано выше, отрицательное сальдо миграции является частной проблемой ряда регионов, но если речь идет о стратегически важных регионах Дальнего Востока или Калининградской области, то это уже превращается в проблему национального значения.

В качестве примера наиболее типичных проблем развития отдельных субъектов Федерации, часто встречающиеся в докладах о результатах и основных направлениях деятельности администрации, а

также в стратегиях социального и экономического развития можно выделить следующие.

- Отсутствие баланса интересов основных агентов социально-экономических процессов в регионах – администрация региона и региональные элиты, надрегиональные финансово-промышленные группы и федеральный центр.
- Высокий уровень износа основных производственных фондов (ОПФ).
- Низкая инвестиционная активность бизнеса.
- Низкая инновационная активность.
- Несоответствие уровня квалификации трудовых ресурсов требованиям, диктуемым современным развитием технологий. Дефицит квалифицированных трудовых ресурсов, адекватных предъявляемым требованиям модернизации экономической системы региона.
- Обеспечение равных конкурентных условий в хозяйственной деятельности, развитие конкурентной политики в регионах.
- Размытые правила предоставления государственной помощи для развития инфраструктуры регионов.
- Бюрократизация осуществления экономической деятельности в регионах, отсутствие равных возможностей для развития предпринимательской деятельности.
- Низкая мобильность трудовых ресурсов и капиталов.
- Деградация социально-экономического потенциала сельских местностей.
- критическое состояние большого числа малых городов, особенно моногородов.
- Неудовлетворительный уровень развития малого предпринимательства.
- Недостаточный уровень развития рыночной инфраструктуры.
- Недостаточная инвестиционная привлекательность региона.
- Критическое состояние коммунального хозяйства.
- Инфраструктурные ограничения.
- Дифференциация в социальном и экономическом развитии различных территорий региона.

Список может быть продолжен.

Перечисленные проблемы носят в известной степени разноуровневый характер и, самое главное, имеют различную степень общности. То есть одни носят массовый характер, например, неудовлетворительный уровень развития малого предпринимательства. Другие являются более частными, например уровень развития образовательной базы или средний уровень квалификации персонала бюджетобразующих предприятий.

Из сказанного вытекает, что одной из важнейших процедур формирования регионального разреза общенациональной стратегии является обобщение наиболее актуальных проблем развития отдельных регионов и действий региональных властей по их решению, оценка последствий их существования и воспроизводства: представляют ли эти проблемы угрозу военной, экономической, экологической или социальной безопасности страны и какие возможны пути их решения с участием федеральных властей в различных регионах.

Анализ соответствия федеральных и региональных целей

Очевидным условием оценки региональной эффективности федеральных проектов и федеральной эффективности региональных проектов является

ся установление соответствия между целями и задачами Министерств и ведомств, реализующих федеральные приоритеты и целями и задачами социально-экономического развития субъектов РФ и охарактеризовать конкретные цели и задачи данного субъекта Федерации в унифицированных терминах. Это необходимо для проведения сопоставительного анализа результатов деятельности органов исполнительной власти различных субъектов Федерации, что возможно сделать только при наличии единой системы координат, в которых осуществляется оценка эффективности деятельности федеральных и региональных властей.

Исходной базой анализа является:

1. Перечень ФОИВ, реализующих на территории региона мероприятия в рамках ФЦП, национальных проектов, непрограммных мероприятий.
2. Анализ системы целей и задач, сформулированных в стратегиях развития ФОИВ, оперирующих в регионе.
3. Перечень приоритетных целей и задач развития, сформулированных в документах Правительства РФ.
4. Унифицированный список целей и целевых показателей субъекта РФ

Возможны следующие ситуации:

- цель субъекта Федерации совпадает с федеральной целью;
- цель субъекта Федерации является дополнением федеральной цели Правительства РФ, раскрывая общую цель более высокого уровня;
- цель субъекта Федерации детализирует одну из целей правительства РФ, являясь целью как бы четвертого уровня по отношению к одной из федеральных целей;
- цель субъекта Федерации не совпадает ни с одной из федеральных целей.

Таким образом, в результате анализа происходит следующее.

1. Определяются цели и задачи социально-экономического развития субъекта Федерации, не закрытые целями и задачами ФОИВ, имеющими активность на территории региона.
2. Формируется полный перечень целей и задач деятельности ФОИВ, соответствующие приоритетам социально-экономического развития субъекта Федерации.
3. Выявляются цели и задачи развития субъекта Федерации, достижение которых не совпадает с приоритетными федеральными целями.
4. Выделяются те цели и задачи деятельности ФОИВ, которые не входят в перечень приоритетов социально-экономического развития субъекта РФ.
5. На основании этого анализа формируется перечень тех ФОИВ, активность которых потенциально важна (представляет интерес) для региона, но которые не осуществляют своей деятельности на территории субъекта РФ.

Прогноз ожидаемой федеральной результативности действий, планируемых РОИВ в рамках реализации РЦП, осуществляется, исходя из полученных оценок соответствия региональных и федеральных целей. Оценка ожидаемой результативности является экспертной. Соответствующая информация структурируется следующим образом.

1. Региональные цели, на достижение которых ориентировано данное действие
2. Оценка соответствия данных региональных целей федеральным целям (к какой группе целей относится или какую группу целей детализирует), а также балльная оценка данного соответствия (предлагается использовать пятибалльную шкалу).

3. Качественно-количественная характеристика данной цели:
 - наименования и существующие значения целевых показателей, характеризующих уровень достижения каждой из региональных цели;
 - нормативное значение данного целевого показателя;
 - ожидаемое (достижимое) значение целевого показателя в результате осуществления мероприятий и проектов РЦП.
4. Оценка актуальности или приоритетности данной цели.
5. Оценка результативности реализации проектов, соответствующих данной цели.

Результаты анализа содержат информацию, необходимую для принятия решений о целесообразности участия ФОИВ в поддержке соответствующих проектов РКЦП, например, в форме совместного финансирования или с помощью иных механизмов.

Удобным инструментом такого анализа является построение матриц вида региональные цели – федеральные цели (табл. 1). В ячейках таблицы экспертно проставляются оценки соответствия стратегических целей и целевых показателей развития регионов (понятие стратегических целей с позиций общей теории систем было введено в работе [2]). Оценки даются в пятибалльной шкале. Каждой федеральной и региональной цели присваивается также экспертная оценка относительной значимости ω_j , ω_i соответственно. Тогда сумма по строке $li = \sum_j \omega_j * C_{ij}$ будет характеризовать значимость i -й региональной цели с точки зрения ее соответствия федеральным приоритетным целям, а сумма по столбцу $lj = \sum_i \omega_i * C_{ij}$ будет характеризовать полноту отражения в региональных целях j -й федеральной цели.

Оценка региональной результативности деятельности ФОИВ

Оценка региональной результативности деятельности ФОИВ на территории региона осуществляется в нескольких аспектах: коммерческом, социальном, бюджетном и общесистемном. То есть здесь прямая аналогия с критериями оценки эффективности инвестиционных проектов (Виленский, Лившиц, Смоляк).

Коммерческий эффект возникает в том случае, если в реализации проекта участвует региональный частный бизнес.

Остальные составляющие присутствуют всегда. Бюджетный и общесистемный эффекты тесно взаимосвязаны. Если ФОИВ осуществляют какие-либо проекты на данной территории, то позитивная составляющая последствий их деятельности заключается, как минимум в создании рабочих мест и увеличении налоговой базы как региона в целом, так и соответствующего муниципального образования. Плюс к этому, как правило, повышается спрос на услуги инфраструктуры.

Если осуществляется вклад в решение определенных проблем социально-экономического развития региона, то тем самым они влияют на бюджетирование связанных проектов субъекта Федерации. Например, создание на территории региона высокотехнологичного производства стимулирует повышение образовательного и профессионального уровня населения. Если при этом предусматривается подготовка кадров для вновь создаваемых федеральных предприятий, то

осуществляется как бы косвенное софинансирование региональной образовательной программы. Точно так же инфраструктурные проекты в рамках ФЦП или национальных проектов способствуют решению ин-

фраструктурных проблем региона. В целом осуществляется, таким образом, неявное софинансирование целевых мероприятий, осуществляемых на территории субъекта Федерации.

Таблица 1

СООТВЕТСТВИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ И ФЕДЕРАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ЦЕЛЕЙ

Региональные цели	...	Федеральные цели						
		развитие конкурентной среды	развитие инновационного потенциала и технологической среды	...	развитие транспортной инфраструктуры	развитие рыночной инфраструктуры	развитие культурной среды и образования	интегральная оценка значимости фактора $I_j = \sum_j C_{ij} \dot{\omega}_{ij}$
Оценки относительной значимости	...	$\dot{\omega}_1$	$\dot{\omega}_2$	$\dot{\omega}_j$	...	...	$\dot{\omega}_n$	...
...	Оценки относительной значимости	...	...	...	...	...	...	...
Качество персонала	$\dot{\omega}_1$	...	...	...	...	...	3	...
Уровень технологии	$\dot{\omega}_2$	...	5	...	...	...	...	...
-	$\dot{\omega}_i$	...	...	C_j	...	...	...	...
Развитие малого бизнеса	...	...	...	...	...	3	...	...
Транспортная инфраструктура	...	...	...	...	5	...	...	...
Развитие образования	...	...	4	...	...	...	5	...
Интегральная оценка цели $I_j = \sum_i \dot{\omega}_{ij} * C_{ij}$	...	...	...	...	...	...	...	...

Важный аспект бюджетной эффективности определяется тем обстоятельством, что затраты федеральных бюджетных средств в реализацию проектов РКЦП, планируемых в реальном секторе, должны быть компенсированы бюджетным эффектом от их реализации. Возврат бюджетных средств, инвестированных в региональный проект в той или иной форме, должен осуществляться в виде дополнительных налоговых поступлений, сэкономленных средств на социальных трансфертах по безработице (при создании новых рабочих мест), прочих выгод, допускающих финансовое выражение. Характеристика возвратности представляет собой оценку *экономической* эффективности участия ФОИВ и в той или иной региональной программе.

Что касается *социального эффекта*, то его проявления достаточно разнообразны. Это, во-первых, создание новых рабочих мест (желательно современных и престижных, если мы говорим об инновационном развитии и импортозамещении). Во-вторых, развития системы образования и подготовки персонала. Наконец, сопутствующее развитие культуры и социальной инфраструктуры.

Требования к содержанию региональных стратегий

Таким образом, исходя из задач формирования регионального разреза стратегии социально-экономического развития страны и интеграции стратегий развития регионов на общегосударственном уровне, обеспе-

чения согласования федеральных и региональных стратегий и программ, а также необходимости достижения баланса интересов основных агентов социально-экономических процессов на данной территории, вытекают следующие требования к содержанию стратегии социально-экономического развития региона.

1. Миссия региона, обосновывающая роль и место региона в развитии страны. Формулирование образа будущего региона.
2. Основные тенденции и вызовы мирохозяйственных процессов и сценариев экономического развития страны. Их проекция на конкретную территорию.
3. Анализ потенциала и региональных особенностей, определяющих социально-экономическое развитие региона на долгосрочную перспективу, по основным элементам социально-экономической системы.
4. Стратегические цели социально-экономического развития региона и целевые значения стратегических параметров.
5. Ключевые (наиболее острые) проблемы развития региона.
6. Стратегические направления социально-экономического развития региона.
7. Формирование требований к проектам, реализуемым на территории региона федеральными органами и частным бизнесом. Установление взаимного соответствия проектов и мероприятий стратегии проектам и мероприятиям федеральных органов исполнительной власти, планируемых к реализации на территории региона. Имплантация федеральных проектов в стратегию региона.
8. Формирование совокупности РКЦП, реализующих принятые стратегические направления. Формулирование крупнейших проектов и мероприятий, с определением основных источников финансирования.

9. Интегральный вклад экономики региона в достижение приоритетных целей социально-экономического развития страны.
10. Ожидаемые значения целевых показателей, соответствующих приоритетным целям социально-экономического развития страны
11. Прогнозные значения основных макропоказателей экономического развития региона, в т.ч. предполагаемые объемы инвестирования в различных секторах экономики региона.
12. Ожидания региональных властей, бизнеса и населения от Федеральных проектов, реализуемых на территории области, учитываемых в стратегии региона.
13. Основные механизмы реализации стратегии (институциональные, инвестиционные, стимулирование инновационных процессов и т.п.).
14. Важнейшие задачи деятельности администрации области.
15. Прогнозы основных макропоказателей экономического развития региона, показателей развития основных отраслей и важнейших социальных индикаторов.
16. Механизмы реализации стратегии, включая организационную схему управления и механизм мониторинга.

Выводы и рекомендации

1. С точки зрения формирования национальной стратегии регионального развития основное требование, предъявляемое к отдельным стратегическим разработкам, – их сопоставимость, позволяющая делать обобщения в части доминирующих проблем, наиболее часто осуществляемых действий, направленных на их решение, выявление приоритетных целей социально-экономического развития и т.п. Сопоставимость может быть обеспечена в том случае, если стратегии отдельных субъектов Федерации будут осуществляться по единой методологии с соблюдением всех основных системных принципов стратегического планирования, в едином формате, обеспечивающем возможность компьютерной обработки получаемой информации.

2. Система стратегического управления региональным развитием содержит два основных блока: стратегический, ориентированный на процедуры разработки стратегии и программный, обеспечивающий разработку и осуществление программ, реализующих принятую стратегию. Функции мониторинга и тактического управления процессом реализации программ, оценка качества принятия тактических решений реализуются в ходе подготовки Докладов о результатах и основных направлениях деятельности региональных администраций.

3. Важной задачей разработки стратегии социально-экономического развития в региональном аспекте – нахождение оптимального баланса между необходимостью уменьшения межрегиональной дифференциации и обеспечения процессов интеграции социально-экономического пространства, с одной стороны, и концентрации ресурсов на ключевых направлениях развития в целях обеспечения высоких темпов экономического роста, с другой стороны.

4. В предлагаемых схемах перспективного планирования регионального развития рассматриваются целевые программы с горизонтом три-пять лет. Образуется содержательная дырка в стратегических документах. Между стратегиями и трех-пятнадцатилетними комплексными программами теряется логическая

связь. Между тем, стоит задача разработки именно совокупности целевых программ (РЦП), обеспечивающих реализацию стратегии регионального развития с соответствующими временными горизонтами. При этом каждая программа должна иметь свой горизонт, обусловленный ее содержанием.

5. В совокупности перечисленные выше аспекты содержания стратегии регионального развития, принципы ее разработки и реализации, а также цели и задачи заставляют говорить о необходимости формирования систем стратегического планирования на уровне субъектов Федерации. Центральным элементом системы стратегического планирования и управления в региональном разрезе являются стратегии и долгосрочные программы социально-экономического развития субъектов Федерации, которые затем интегрируются в единую национальную стратегию регионального развития. Мы говорим о региональной системе стратегического планирования и управления из следующих общеметодологических соображений. Создание такой системы отвечает естественной потребности иметь долгосрочный прогноз и перспективный план действий по решению наиболее проблем развития региона и достижению приоритетных целей. Необходимо перейти от разовых работ по разработке стратегий и программ их реализации к созданию системы стратегического управления, которая позволила бы интегрировать в единый, постоянно осуществляемый процесс всю деятельность в сфере стратегического управления: от мониторинга социально-экономической ситуации в регионе, до формирования прогнозного бюджета развития, в котором предусматривается источников финансирования для обеспечения запланированных действий администрации на долгосрочную перспективу.

6. Все сформулированные выше задачи ответа на вызовы, переход от сырьевого к технологическому сценарию, решение крупных социальных задач, формирование нового качества человеческого потенциала, обеспечение конкурентных преимуществ для страны в целом и отдельных регионов, а также учет важнейших аспектов содержания стратегии регионального развития требует осуществления кардинальных изменений в социально-экономических системах регионов. То есть, по аналогии с содержанием инновационных стратегий развития корпораций, можно говорить об инновационной стратегии региона.

7. В контексте рассмотрения различных моделей развития регионов чрезвычайно важным представляется определение места и роли инновационной модели развития региона. Инновационная стратегия – это стратегия модернизации региона с целью повышения его конкурентоспособности. При этом речь идет о всей социально-экономической системе, а не только о ее технологической базе. В частности, развитие человеческого потенциала может следовать за технологической модернизацией, а может быть и наоборот, развитие человеческого потенциала ведет к развитию производственно-технологической базы. Следует отметить, что любая стратегия инновационна постольку, поскольку ориентирована на изменения существующего положения в регионе: его производственного, ин-

фраструктурного и человеческого потенциала, экологической ситуации, встроенности в систему межрегиональных взаимодействий и т.п. Однако, с этой точки зрения инновационные стратегии в разных регионах могут иметь разную направленность и иметь отношение к различным сферам развития регионов, а характер инноваций в различных регионах будет, очевидно, различен, в зависимости от объективных характеристик потенциала региона и субъективного качества управления его перспективным развитием. Поэтому основной критерий эффективности функционирования создаваемой системы стратегического управления в регионе - ее ориентированность на инновации в самом широком смысле этого слова. Инновационность – это новые продукты, новые рынки, новые технологии и, самое главное, новые люди. Условие создание системы стратегического управления, ориентированной на инновации – создание инновационной инфраструктуры, охватывающей все стадии инновационного процесса, от мониторинга технологической и бизнес-среды, до формирования системы венчурного финансирования в регионе.

8. Исходя из инновационного (в широком смысле) характера стратегий развития большинства регионов (субъектов Федерации), каждая из них призвана отвечать на основной вопрос: какие изменения должны и могут быть осуществлены в социально-экономической системе региона для решения сформулированных проблем социально-экономического развития и достижения поставленных целей. Можно также сказать, что должно быть обеспечено оптимальное сочетание между сырьевой и технологической, а также между инерционной и инновационной составляющими в стратегии социально-экономического развития каждого региона.

9. В Концепции долгосрочного развития страны до 2020 года формулируются такие важные пути решения проблем регионального развития как:

- формирование территориально-производственных кластеров (не менее 6-8), ориентированных на высокотехнологичные производства в приоритетных отраслях экономики, с концентрацией таких кластеров в урбанизированных регионах;
- формирование территориально-производственных кластеров на слабоосвоенных территориях, ориентированных на глубокую переработку сырья и производство энергии с использованием современных технологий;
- образование и развитие туристско-рекреационных кластеров с высоким уровнем оказания услуг сервиса на территориях с уникальными природно-климатическими условиями и природными ландшафтами, а также богатым историко-культурным наследием;

То есть в качестве важного направления обеспечения повышения эффективности и конкурентоспособности нашей экономики предлагается реализация кластерной стратегии регионального развития, которая заключается в организации производства на территории страны в форме кластеров. Вызывает определенные вопросы априорное установление числа кластеров. Но, тем не менее, установка на «кластеризацию» региональных стратегий представляется весьма обоснованной, исходя из опыта экономического развития развитых стран. Это позволит в наибольшей степени реализовать системные эффекты на уровне регионов.

Литература

1. О стратегическом планировании в РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
2. Агафонов В.А. Анализ стратегий и разработка комплексных программ [Текст] В.А. Агафонов. – М. : Наука, 1990.
3. Агафонов В.А. Вопросы учета региональных затрат в моделях планирования горно-металлургических отраслей [Текст] / В.А. Агафонов // Разработка методов планирования и управления отраслевыми системами. – М. : ЦЭМИ АН СССР, 1977.
4. Вопросы анализа и процедуры принятия решений [Текст]. – М. : Мир, 1976.
5. Гранберг А.Г. и др. Проблемы развития экономических районов [Текст] / А.Г. Гранберг, Б.М. Шульберг, А.А. Адамеску // Путь в XXI век : под ред. акад. Д.С. Львова. – М. : Экономика, 1999.
6. Писарева О.М. Обоснование механизма согласования интересов центра и хозяйствующих субъектов в рамках региональных социально-экономических программ [Текст] / О.М. Писарева // Механизм обоснования межрегиональных программ и смежные вопросы : сб. ст. под ред. М.Г. Татевосяна. – М. : ЦЭМИ РАН, 2007.
7. Татевосян Г.М. Принципы обоснования и реализации региональных программ среднего уровня (межрегиональные программы) [Текст] / Г.М. Татевосян // Механизм обоснования межрегиональных программ и смежные вопросы.: сб. ст. под ред. М.Г. Татевосяна. – М. : ЦЭМИ РАН, 2007.

Ключевые слова

Стратегия; федеральные цели; региональные цели; федеральные целевые программы; региональные целевые программы; региональный раздел национальной стратегии.

Агафонов Владимир Анатольевич

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность исследований в области стратегического планирования регионального развития обусловлена тем очевидным фактом, что при огромной территории страны условия развития различных регионов – субъектов Федерации – существенно разнятся. Каждый регион сталкивается со своими проблемами и разрабатывает соответствующую стратегию их решения и достижения приоритетных целей развития. В этих условиях особое значение приобретает задача согласования региональных стратегий их интеграция в соответствующий раздел общенациональной стратегии социально-экономического развития.

В рукописи рассматриваются основные принципы согласования стратегий развития различных регионов с федеральными целевыми программами. Большой интерес представляет предложенная автором процедура установления соответствия между целями, фигурирующими в региональных стратегиях, целями, сформулированными в документах министерств и ведомств, и целевыми ориентирами федеральных целевых программ. Также вполне разумной представляется предлагаемая процедура совмещения и согласования двух встречных потоков информации: во-первых, снизу вверх, от проектов, содержащихся в региональных стратегиях и целевых программах, к федеральным целевым программам. Во-вторых, сверху вниз – от целей и задач федерального уровня и проектов, обеспечивающих их достижение, к региональной проекции этих проектов.

Рекомендую статью к опубликованию.

Качалов Р.М., д.э.н., профессор, заведующий лабораторией Центрального экономико-математического института Российской Академии наук.