

СПЕЦИФИКА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СЕВЕРНЫХ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Крестовских Т.С.¹

¹ ФБГОУ ВПО «Ухтинский государственный технический университет», Россия, Республика Коми, г. Ухта, ул. Первомайская д. 13, e-mail: lukor@list.ru

В статье рассматриваются особенности стратегического планирования развития северных регионов России. Приводится обоснование основных составляющих стратегического развития северных регионов, учитывающих их специфику, включая необходимость обеспечения полноты и сбалансированности основных направлений и механизмов, содержащихся в стратегических документах и планах их реализации в регионах и муниципальных образованиях, поддержание конструктивного взаимодействия между властью, бизнес-сообществом и населением, принятие мер, компенсирующих наличие проблем, и др. Особое внимание уделено решению задачи инвестиционного обеспечения развития северных территорий. Приводится обоснование того, что для северных регионов более характерна не концентрическая, как в классических концепциях пространственной экономики, а «веретенообразная» форма локализации и развития экономического пространства, обусловленная системообразующей ролью железнодорожного транспорта в России. Приводится обоснование тезиса, согласно которому система управления развитием региона должна строиться на применении трех основных и взаимодополняющих механизмов управления: **программно-целевого, проблемно-ориентированного и проектного.**

Ключевые слова: риски, инвестиции, северные регионы, стратегическое развитие, ресурсодобывающие отрасли, экономическое пространство, природно-сырьевые ресурсы

SPECIFICS OF STRATEGIC PLANNING OF SOCIAL AND EKONOMICHESKY DEVELOPMENT OF NORTHERN REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Krestovskih T.S.¹

¹ Ukhta State Technical University (Komi Republic) Ukhta, ul May Day 13, e-mail: lukor@list.ru

In article features of strategic planning of development of northern regions of Russia are considered. Justification of the main components of strategic development of the northern regions considering their specifics, including need of ensuring completeness and balance of the main directions and mechanisms, the containing strategic documents and plans of their realization is given in the regions and municipalities, maintenance of constructive interaction between the power, business community and the population, taking measures compensating existence of problems, etc. The special attention is paid to the solution of a problem of development of investment ensuring development of northern territories. Is given justification of that for northern regions is more characteristic not concentric, as in classical concepts of spatial economy, and the «spindle-shaped» form of localization and development of economic space caused by a backbone role of railway transport in Russia. Justification of the thesis according to which the control system of development of the region has to be under construction on use of three main and complementary mechanisms of management is given: **program and target, problem-oriented and design.**

Keywords: risks, investments, northern regions, strategic development, resource-extraction branches, economic space, natural raw material resources

Динамичное и сбалансированное развитие северных регионов России существенно сдерживается вследствие необходимости значительных затрат на поддержание жизнедеятельности технологических, экономических и социальных систем, находящихся в сложных природно-климатических условиях в зонах ограничения транспортной доступности и энергетического обеспечения.

Следует учитывать, что, несмотря на сложности решения задач функционирования экономики северных регионов, их вклад в ВВП России, формирующийся преимущественно

за счет ресурсодобывающих производств, достигает в настоящее время 40%.

Вместе с тем достижение данного эффекта происходит в условиях, являющихся сложными для жизнедеятельности населения, для обеспечения комфортности его проживания на территории регионов. Ситуация осложняется наличием высоких рисков, влияющих на достижение эффекта от приложения труда и целевого использования инвестиций.

Рассмотрим основные составляющие стратегического развития северных регионов, учитывающие их специфику, к которым, по нашему мнению, целесообразно отнести:

1) полноту и сбалансированность основных направлений и механизмов, содержащихся в стратегических документах и планах их реализации в регионах и муниципальных образованиях;

2) поддержание конструктивного взаимодействия между властью, бизнес-сообществом и населением, рассматриваемыми в качестве полноправных партнеров в планировании и социальном развитии субъектов РФ и муниципальных образований, что соответствует идеологии интерактивного стратегического планирования¹;

3) акцент на адресно-целевое финансирование проектов в рамках реализуемых стратегических программ;

4) обеспечение межтерриториального (межрегионального и межмуниципального) взаимодействия в решении экономических и социальных задач.

При этом главный стратегический вектор на обозримую перспективу развития северных территорий определяется возможностью продолжения реализации масштабных проектов, к которым, помимо добычи, переработки и транспортировки природно-сырьевых ресурсов, добавился ряд новых задач, в том числе:

1) комплексное освоение Арктики — региона, геополитическое и экономическое значение которого возросло в последние годы;

2) развитие внутреннего туризма (например, в Республике Коми имеются возможности для развития, в том числе на кластерной основе, таких форм туризма, как эко-туризм, культурно-этнографический, рекреационный, экстремальный и пр.);

3) научно-технологическое развитие территорий Севера, заключающееся в отборе, разработке и применении новых технологий, адаптированных к специфике северных условий («северных технологий»), позволяющих, с одной стороны, осуществить модернизацию

¹ К сожалению, новый Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ от 28 июня 2014 г. [1] не базируется на принципах интерактивного стратегического планирования, оставляя за бизнес-сообществом и населением вторичные функции согласования и общественной экспертизы, а не прямого участия в разработке и реализации стратегий.

производственной и инфраструктурной базы регионального и местного хозяйства, а с другой — способствовать снижению ряда рисков, присущих данным территориям;

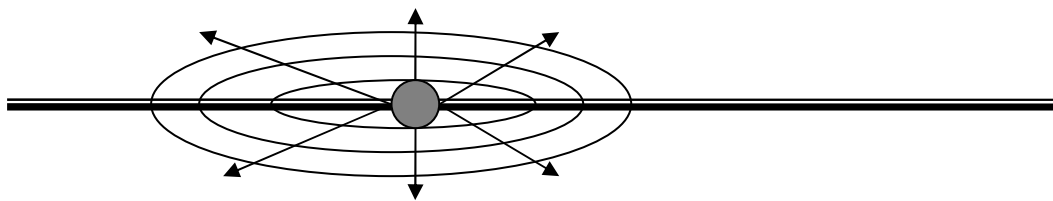
4) использование специальных мер компенсирующего характера, позволяющих минимизировать проблемы жизнеобеспечения населения северных регионов, обусловленные природно-климатическими условиями территории. В работе М.В. Лукина (2011) такие меры определены как «справедливый эквивалент» [2].

Отметим основные задачи развития инвестиционного обеспечения развития северных территорий.

1. Инвестирование экономики Севера обуславливает необходимость преодоления диспропорций в российской финансовой системе, без чего невозможно преодолеть последствия экономического кризиса, негативные тенденции от международных санкций по отношению к России (к числу которых в первую очередь относится и снижение доли привлечения иностранного капитала). В этой связи исполнительная власть региона должна расширить вектор поиска как российских, так и внешних инвесторов.

2. Для повышения инвестиционной привлекательности северных регионов необходимо стимулировать развитие транспорта (прежде всего железнодорожного, воздушного и речного — сезонного). При этом сложность природно-климатических условий и особенности конфигурации разлива северных рек и лиманов, наличие труднопроходимых и заболоченных территорий (в частности, лесотундры Европейского Севера, рассматриваемой экологами наряду с сибирскими лесами в качестве «вторых легких планеты» после сельвы Амазонки) не позволяют рассчитывать на определяющую роль автомобильного транспорта (например, в сравнении с США, странами Европы и Тихоокеанского региона).

3. Следует отметить, что для северных регионов более характерна не концентрическая, как в классических концепциях пространственной экономики [3, 4], а «веретенообразная» форма локализации и развития экономического пространства, обусловленная системообразующей ролью железнодорожного транспорта в России (рис. 1.). С позиции логистики и соответствующей экономии затрат (как одной из главных задач логистики) данная конфигурация экономического пространства представляется обоснованной.



Обозначения:

==== железная дорога; ● поселение (ж/д станция); —> вектор развития экономики

Рис. 1. Иллюстрация «веретенообразной» формы локализации и развития экономического пространства в российских условиях

4. Важную роль для северных регионов в плане роста привлекаемых инвестиций играет надежное и энергоэффективное обеспечение технологических и социально-экономических систем. В частности, энергоёмкость ВВП России оценивается экспертами в 2,5–3 раза выше, чем США и экономических развитых стран Западной Европы и Тихоокеанского региона. А в северных регионах России с учетом более высокой энергетической и транспортной составляющей ситуация с инфраструктурным обеспечением социально-экономических систем существенно хуже.

Решение данных задач в северных регионах России связано с преодолением ряда проблем и противоречий, таких как:

1) недостаточно высокая доля конкурентоспособной продукции¹ (за исключением добываемых природно-сырьевых ресурсов) и предприятий с полным циклом переработки первичных ресурсов;

2) недостаточное развитие системы страхования рисков (например, в части экологического страхования, актуального для северных территорий [6]) при реализации масштабных проектов освоения Севера (причем, за исключением кэптивных страховых компаний ряда корпораций типа Газпром, Лукойл и иных, страховой сервис представлен преимущественно филиалами центральных компаний (85 % которых составляют московские компании), мало заинтересованных в предоставлении таких страховых продуктов, которые бы достаточно полно учитывали характер и уровень местных рисков и способствовали бы динамичному развитию территории);

3) недостаточное развитие инфраструктуры обеспечения процессов развития, а также малого и среднего бизнеса, обусловленное наличием административных и институциональных барьеров, недостаточным стимулированием развития данной сферы, а

¹ Отметим, что в данном случае используется термин «конкурентоспособная продукция», поскольку использование термина «инновационная продукция» применимо в основном для технологически сложных производств, а не для традиционных видов хозяйственной деятельности (лесное хозяйство, водоотведение и т.п.), что, в частности, обосновано в работах Нобелевского лауреата (2009 г.) Э. Остром [5].

также по причине низкой покупательной способности населения, проживающего в ряде поселений.

Основная ориентация в реализации инвестиционных проектов в стратегических документах исполнительной власти северных регионов должна заключаться в:

- 1) созданию эффективной системы льгот и гарантий для инвесторов;
- 2) созданию развитой инфраструктуры для улучшения инвестиционного климата (сервис, телекоммуникации, гарантированная защита имущественных прав, общественная и личная безопасность, страхование инвестиционных рисков и т. д.);
- 3) поддержке деятельности консалтинговых и инжиниринговых компаний, центров проектного финансирования, фондовых структур, информационных и рекламных служб и других элементов деловой инфраструктуры, ориентированной на реализацию возможностей модернизации хозяйства северных регионов;
- 4) содействию в формировании ориентированных на местные условия финансово-инвестиционных компаний, лизинговых компаний, создание условий для накопления ими инвестиционного потенциала.

Исполнительная власть северных регионов, помимо участия в государственных программах содействия развитию регионов, должна ориентироваться на использование агентских соглашений в режиме государственно-частного партнерства с инвестиционными институтами в части реализации инвестиционных программ. Для обеспечения динамичного развития инвестиционной деятельности на подведомственных территориях внимание властных структур северных регионов должно быть сконцентрировано, в числе прочего, на развитии страхового и фондового рынков, обеспечивающих надежность инвестиционных программ.

Важнейшим новым механизмом поддержки инновационного сектора предпринимательства и промышленности регионов Севера, в том числе с использованием государственно-частного партнерства, должно стать проектное финансирование, основным преимуществом которого является адресно-целевой характер. В этом случае возникает возможность консолидации средств, полученных из разных источников, в рамках общего фонда развития региона и их направления на реализацию отдельных проектов, представленных в общей стратегии, без нарушения требований Бюджетного кодекса РФ о разностатейном использовании бюджетных и внебюджетных средств.

Система управления развитием региона должна строиться на применении трех основных и взаимодополняющих механизмов управления: *программно-целевого, проблемно-ориентированного и проектного.*

На практике чаще всего используется только один из этих механизмов – программно-целевое управление, реализуемое в виде разработки и реализации стратегий развития и целевых программ.

Вместе с тем отсутствие или недостаточность применения второго и третьего механизма снижают реализуемость стратегических документов, которые нередко вступают в противоречие с появлением новых обстоятельств. В частности, в этом плане характерна ситуация, произошедшая в ряде регионов по поводу радикального пересмотра региональных стратегий их развития до 2020 г. по причине необходимости реагирования на 11 Указов Президента Российской Федерации В.В. Путина, датированных 7 мая 2012 г.¹

С одной стороны, речь в данном случае идет о недостаточной полноте исходных стратегий, их слабой прогностической силе. С другой стороны, в стратегических документах отсутствует проблемно-ориентированный механизм их перенастройки на учет изменяющейся ситуации и появление новых обстоятельств. При наличии такого механизма стратегические документы не делаются заново, а актуализируются и корректируются в части реагирования на изменяющиеся условия.

Что касается необходимости использования механизма проектного управления, то отметим, что анализ недавно принятого стратегического плана реформы властной системы Казахстана «Сто конкретных шагов» (плана реализации пяти институциональных реформ Президента Казахстана Н. Назарбаева) показал, что хотя она в определенной части повторяет известные предложения по повышению эффективности основных институтов государственной власти (по ориентации государственного управления на конечные результаты деятельности, противодействие коррупции, повышение прозрачности деятельности государственного аппарата и др.), значительная часть «шагов» сформулирована в виде конкретных реализуемых и измеримых проектов, что является несомненным достоинством данного документа [7].

Таким образом, регионы Российского Севера характеризуются специфическими особенностями, которые пока не в полной мере учитываются при разработке региональных стратегических документов. Вместе с тем внедрение основных положений Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ от 28 июня

¹ В этом перечне, в частности, приняты такие указы, как: № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»; № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»; № 598 «О совершенствовании Государственной политики в сфере здравоохранения»; № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»; № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»; № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

2014 г. [1], несмотря на отдельные недостатки данного документа, будет способствовать совершенствованию системы управления развитием российских регионов.

Список литературы

1. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ от 28 июня 2014 г. // [электронный ресурс] Официальный сайт компании «КонсультантПлюс» // - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document/> (дата обращения 05.05.2015)
2. Лукин М.В., Никифоров Е.С. К проблеме уточнения понятия «справедливость» и его использования в социально-ориентированной экономике // Сборник научных трудов, № 2, НОЦ – СПб.: СПбГУСЭ. – 2011. С. 152–156.
3. Леш А. Пространственная организация хозяйства. — М.: Наука, 2007. – 662 с.
4. Тюнен И. Г. Изолированное государство. М.: Экономическая жизнь, 1926. — 326 с.
5. Остром Э. Управляя общим; эволюция институтов коллективной деятельности / Пер. с англ. — М.. ИРИСЭН, Мысль, 2010, — 447 с.
6. Слепян Э.И. Экологическое страхование – национальные и государственные интересы России // Жизнь и безопасность, № 4, 1998. — с. 129.
7. План нации — 100 шагов по реализации пяти институциональных реформ Н. Назарбаева // [электронный ресурс] <http://www.inform.kz/rus/article/2777943> (дата обращения 05.06.2015)

Рецензенты:

Макаров А.Д., д.э.н., д.ю.н., профессор, профессор кафедры прикладной экономики и маркетинга Санкт-Петербургского национального исследовательского университета информационных технологий, механики и оптики, г. Санкт-Петербург;

Дроздов Г.Д., д.э.н., профессор, зав. кафедрой «Менеджмент таможенного и страхового сервиса» Санкт-Петербургского государственного экономического университета, г. Санкт-Петербург.