



РЕСУРСНЫЙ ЦЕНТР
ПО СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ
ПРИ ЛЕОНТЬЕВСКОМ ЦЕНТРЕ



СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ГОРОДАХ И РЕГИОНАХ РОССИИ: ЛОКАЛИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Доклады участников Пятого общероссийского
форума лидеров стратегического планирования

Санкт-Петербург, 19–20 октября, 2006 г.



АВТОНОМНАЯ НЕКОММЕРЧЕСКАЯ
ОРГАНИЗАЦИЯ ИЦСЭИ
ЛЕОНТЬЕВСКИЙ ЦЕНТР



Санкт-Петербург
2007

Стратегическое планирование в городах и регионах России: локализация национальных проектов [Текст]: доклады участников Пятого общероссийского форума лидеров стратегического планирования 19–20 октября 2006 г. / под ред. Б.С. Жихаревича. — СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2007. — 144 с.

Публикация фиксирует состояние территориального стратегического планирования в России на конец 2006 г., отраженное в докладах участников Пятого общероссийского форума лидеров стратегического планирования. Материалы сгруппированы в 5 разделов. В первом разделе рассмотрены общероссийские и межрегиональные тенденции и факторы стратегического выбора городов и регионов. Во втором и третьем разделах помещены доклады, рассказывающие о конкретном опыте разработки и реализации стратегических планов соответственно на региональном и муниципальном уровне. В четвертом — собраны доклады по тематике круглого стола: «Стратегическое планирование приморских и приграничных регионов». Пятый раздел посвящен представлению ряда донорских проектов и организаций. Кроме того, в сборник включены программа, список участников и рекомендации Форума.

Рекомендуется практикам стратегического планирования, студентам, преподавателям. Дополнительная информация — на сайте <http://citystrategy.leontief.net/>

© Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2007

Воспроизведение в полном объеме или фрагментарно любыми способами текста данного издания допускается только с письменного согласия МЦСЭИ «Леонтьевский центр».

Научный редактор: доктор экономических наук Б.С. Жихаревич

Издатель: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр»

190000, Санкт-Петербург, пер. Антоненко, д. 6

Тел.: (812) 314-41-19; факс: (812) 319-98-14.

icscr@leontief.spb.su, <http://www.leontief.ru>

Пре-пресс: ООО «Профи-Центр».

Тел.: (812) 753-76-35

Подписано в печать 22.01.2007. Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Балтика».

Объем 8,75 п. л. Тираж 700 экз. Заказ № 101

Отпечатано в типографии «Турусел», Санкт-Петербург, ул. Миллионная, д. 1

Поддержка данного издания была осуществлена Московским общественным научным фондом (МОНФ) за счет средств, предоставленных Агентством по международному развитию Соединенных Штатов Америки (АМР США). Точка зрения, отраженная в данном документе, может не совпадать с точкой зрения АМР США или МОНФ.





СОДЕРЖАНИЕ

С. М. Миронов. <i>Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации</i> Приветствие участникам Форума	5
В. А. Яковлев. <i>Министр регионального развития Российской Федерации</i> Приветствие участникам Форума	6
Ю. М. Лужков. <i>Мэр Москвы</i> Приветствие участникам Форума	7
В. И. Матвиенко. <i>Губернатор Санкт-Петербурга</i> Приветствие участникам Форума	8
Б. С. Жихаревич. <i>Ресурсный центр по стратегическому планированию при Леонтьевском центре</i> Десять лет территориальному стратегическому планированию в России	9

Раздел 1.

ОБЩЕРОССИЙСКИЕ И МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ВЫБОРА ГОРОДОВ И РЕГИОНОВ

М. Э. Дмитриев. <i>Фонд «Центр стратегических разработок»</i> Инвестиционные стратегии российских регионов: новые вызовы и возможности	12
И. В. Мерсиянова. <i>Институт проблем государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ</i> Местное самоуправление и государственная власть: прецедент обратной связи по реализации приоритетных национальных проектов	18
К. Р. Гончар. <i>Институт Всемирного банка, ГУ ВШЭ</i> Инновации и конкурентоспособность предприятий: спрос на меры государственной поддержки	27
И. В. Митрофанова. <i>Южный научный центр РАН, Волгоградский государственный университет</i> Совершенствование инструментария стратегического управления развитием макрорегиона (на примере ФЦП «Юг России»)	31
Е. В. Хазова. <i>Ассоциация «Северо-Запад»</i> Взаимодействие федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов	36
С. А. Банин. <i>Департамент экономического развития при Правительстве Кировской области</i> Согласование стратегических приоритетов социально-экономического развития субъектов РФ	37
В. В. Климанов. <i>Институт реформирования общественных финансов</i> Стимулы к проведению институциональных преобразований в управлении региональными и муниципальными финансами	39
В. М. Башилов. <i>Совет территориального общественного самоуправления на Рождественских горках в г. Твери</i> Трансграничные коалиции на основе принципов СЕМАТ как новый стратегический ресурс России (на примере «Кривичевского региона»)	42

Раздел 2.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ

М. В. Удачина. <i>Представительство администрации Сахалинской области в Москве</i> Стратегический вектор развития Сахалинской области: методологический аспект	45
Ю. В. Савельев. <i>Институт экономики Карельского научного центра РАН</i> Стратегия как инструмент повышения конкурентоспособности приграничного региона	50
О. В. Толстогузов, Е. В. Жирнель, Е. Е. Коткин, Ю. В. Савельев, А. А. Шишкин. <i>Институт экономики Карельского научного центра РАН</i> Стратегия развития туристско-рекреационной особой экономической зоны на территории Республики Карелия	55
Н. Н. Яковенко. <i>Северо-Кавказский государственный технический университет</i> Особенности формирования инвестиционной стратегии Ставропольского края	58
Региональные механизмы поддержки национального проекта «Доступное и комфортное жилье гражданам России» в Санкт-Петербурге	61
М. Э. Буянова. <i>Волгоградский государственный университет</i> Оценка рисков на основе мониторинга развития региона	66
С. Н. Стехина. <i>Администрация Ставропольского края</i> Основные проблемы совершенствования финансовых эконометрических моделей в стратегическом планировании	72

Раздел 3.

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ

В. Ф. Городецкий. <i>Мэр г. Новосибирска</i> Реализация Стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска: проблемы и решения	76
--	----



Н. Н. Пилюс. Глава Щекинского района Тульской области, председатель Совета муниципальных образований Тульской области Роль программы социально-экономического развития региона в процессе формирования Стратегического плана социально-экономического развития территории муниципального образования (на примере Щекинского района Тульской области)	81
В. Г. Некрасов. Глава Саткинского муниципального района Челябинской области От жизненных ценностей — к стратегическому сценарию развития района	84
Н. П. Поличка. Дальневосточный научный центр местного самоуправления Стратегическое планирование в городах в контексте полномочий местной власти.	89
С. С. Берман. ОАО «Дирекция внебюджетных программ развития города», г. Казань Опыт реализации Стратегии развития Казани до 2015 года за 2003–2005 гг.	93
С. Р. Хуснутдинова, Ю. А. Тарасова. Казанский государственный университет Стратегическое планирование и имидж города	94
Т. Д. Белкина. Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН Городские индикаторы и городская статистика	97
В. А. Щитинский, В. М. Гнедовский. ФГУП «РосНИПИУрбанистики» Индикаторы устойчивого развития городов как инструмент стратегического управления в эпоху глобализации и креативности.	100
А. Л. Баденко. Лаборатория макроэкономических исследований, Санкт-Петербург Н. А. Малышева. Координационный совет по социальной стратегии при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания России А. П. Скрипков. Северо-Западный центр наркологической экспертизы и мониторинга Принципы консолидирования бюджетов социальных программ с учетом муниципального уровня	104

Раздел 4.

СТРАТЕГИИ ПРИБРЕЖНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Ю. Г. Михайличенко. Минэкономразвития России Интегральные подходы к разработке стратегий развития приморских территорий страны	106
К. М. Соколов. Полярный научно-исследовательский институт морского рыбного хозяйства и океанографии им. Н. М. Книповича (ПИНРО) Мурманский прибрежный морской промысел как один из путей развития региона	109
Р. Р. Михайленко, М. Г. Джанелидзе, Н. Г. Донская. Управление «Морзащита» Правительства Санкт-Петербурга Оценка рисков от опасных природных явлений для стратегического планирования Санкт-Петербурга.	114
Е. А. Яйли. Туапсинский гидрометеорологический техникум Проблемы внедрения механизмов комплексного управления прибрежной зоной Туапсинского региона Краснодарского края	115

Раздел 5.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЕКТЫ ПОДДЕРЖКИ РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ И РЕГИОНОВ

Е. А. Репегун, В. А. Скороходов. Региональное бюро поддержки Программы сотрудничества ЕС с Россией (Тасис) Механизмы финансирования проектов в рамках Программы сотрудничества ЕС с Россией (Тасис).	118
Минна Хаапала (Minna Haapala). Корпорация по экономическому развитию региона Ювяскюля «Юкес Атг» Е. Г. Белова. МЦСЭИ «Леонтьевский центр» Проект DEX: развитие сети опорных центров (excellence centres) трансграничного пространственного планирования и делового сотрудничества в регионе Балтийского моря	119
А. Л. Баденко. Проект Тасис «Развитие интерактивных государственных сервисов на основе Интернет для бизнеса Северо-Запада России», Санкт-Петербург Представление проекта Тасис «Развитие интерактивных государственных сервисов на основе Интернет для бизнеса Северо-Запада России».	122
И. В. Куприенко. Проект ЕС «Электронные навыки для российских малых и средних предприятий – II» Проект ЕС «Электронные навыки для российских малых и средних предприятий – II»	124
О. В. Русецкая. МЦСЭИ «Леонтьевский центр» Основные результаты и перспективы развития дистанционного обучения по программе «Городское управление»	125
РЕКОМЕНДАЦИИ ФОРУМА	130
КРАТКИЙ ОТЧЕТ О ФОРУМЕ	132
СПИСОК УЧАСТНИКОВ ФОРУМА	134

Участникам и гостям Пятого общероссийского форума
лидеров стратегического планирования

**УВАЖАЕМЫЕ УЧАСТНИКИ И ГОСТИ
ПЯТОГО ОБЩЕРОССИЙСКОГО ФОРУМА ЛИДЕРОВ
СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ!**

Искренне рад приветствовать Вас на берегах Невы. Ваше участие в Форуме подтверждает, что идея стратегического планирования востребована в городах и регионах нашей страны.

Следует особо подчеркнуть стабильность проведения Форума — вот уже пятый год в Санкт-Петербурге собираются профессионалы, деятельность которых напрямую связана со стратегическим планированием. Участие в Форуме позволяет представителям регионов быть в курсе последних планов, разрабатываемых на федеральном уровне, а представителям федеральных органов власти лучше понять проблемы регионального развития и местного самоуправления. Важно, что к участию в Форуме привлечены представители законодательных и исполнительных органов власти всех уровней, ученые, практики — все те, кто непосредственно участвует в разработке и реализации планов социально-экономического развития территорий.

Стратегическое планирование позволяет определить генеральную линию развития каждого города, региона и страны в целом, ведет к решению задачи общенационального масштаба — улучшению качества жизни. Всестороннее обсуждение на Форуме в 2006 г. темы «Локализация национальных проектов» будет способствовать успешному достижению указанной цели на региональном уровне.

В настоящее время при самом активном участии Совета Федерации разработана нормативная база для развития местного самоуправления, повышения эффективности государственного управления, внедрения новых методов финансового планирования и программно-целевого бюджетирования. В то же время, при дальнейшем совершенствовании законодательства в данной сфере мы готовы рассмотреть предложения, которые будут высказаны в процессе работы Форума.

Желаю всем участникам и гостям Форума заинтересованного и плодотворного обмена мнениями, результативных дискуссий, принятия конструктивных решений.

Председатель
Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации

С. М. Миронов

Участникам и гостям Пятого общероссийского
форума лидеров стратегического планирования
«Стратегическое планирование в городах и регионах
России: локализация национальных проектов»

**УВАЖАЕМЫЕ УЧАСТНИКИ И ГОСТИ
ПЯТОГО ОБЩЕРОССИЙСКОГО ФОРУМА ЛИДЕРОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
«СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ГОРОДАХ И РЕГИОНАХ РОССИИ:
ЛОКАЛИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ»!**

Министерство регионального развития Российской Федерации одной из своих главных задач видит создание стратегии развития регионов России. Решение данной задачи способствует развитию каждого из регионов и достижению общенациональных целей.

Разработка стратегий регионального развития — это единственный путь к определению приоритетных направлений пространственного развития России, решения в регионах основных государственных задач: обеспечения устойчивого экономического роста, повышения благосостояния населения и снижения бедности.

Необходимо отметить, что в последние годы уровень стратегирования в субъектах Российской Федерации существенно повысился.

Минрегион России заслушивает стратегические документы регионов, что является необходимым шагом в согласовании федеральных и региональных интересов на территории конкретного региона.

Для нашего министерства особое значение имеет национальный проект «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», и я рад, что в ходе Форума будут обсуждаться региональные стратегии поддержки рынка жилья.

Форумы городов и регионов традиционно собирают лидеров, наиболее активных и успешных в вопросах планирования долгосрочного развития.

Уверен, что обмен знаниями, накопленным опытом, осуществляемый в рамках Форума, будет способствовать дальнейшему совершенствованию территориального стратегического планирования по всей России.

Приятно видеть среди организаторов Форума Леонтьевский центр, вместе с которым мы разрабатывали первый в России Стратегический план для Санкт-Петербурга.

Действительно, прошло 10 лет с того момента, как осенью 1996 г. началась работа над этим документом, который не только позволил ускорить развитие Санкт-Петербурга, но и стал хорошей моделью для других регионов, фактически положив начало стратегическому планированию в России. Сердечно поздравляю всех своих соратников по разработке Стратегического плана Санкт-Петербурга.

Желаю участникам Форума успехов в обсуждении актуальных вопросов, новых идей и плодотворных проектов.

Министр регионального развития
Российской Федерации

В. А. Яковлев

Участникам Пятого общероссийского форума лидеров стратегического планирования: «Стратегическое планирование в городах и регионах России: локализация национальных проектов»

ДОРОГИЕ ДРУЗЬЯ, УВАЖАЕМЫЕ КОЛЛЕГИ!

В настоящее время со стороны органов государственной власти, городских властей наблюдается повышенный интерес к стратегическому планированию в городах и регионах Российской Федерации. Причина этого, в первую очередь, — потребность субъектов Российской Федерации, столичных и крупных городов иметь собственные стратегии и программы развития, учитывающие международный опыт, местную специфику и особенности. Задача эта крайне актуальна в современных условиях неуклонного роста крупных городов, когда, по данным ООН, к 2050 г. в них будет сосредоточено более восьмидесяти процентов населения.

Знаменательно, что нынешний Форум проходит в Санкт-Петербурге, городе, который 10 лет назад в октябре 1996 г. приступил к разработке Стратегического плана, тем самым положив начало территориальному стратегическому планированию в России.

Опыт стратегического планирования, безусловно, интересен столичным и крупным городам Российской Федерации и стран СНГ. Не случайно в этом году в число организаторов Форума вошла Международная ассамблея столиц и крупных городов (МАГ), объединяющая в своем составе 64 республиканских, краевых и областных центра с населением порядка 50 млн человек, представляющих все федеральные округа Российской Федерации, Армению, Беларусь, Грузию, Казахстан, Киргизию, Молдову, Таджикистан и Украину.

Разработать стратегию отдельного региона или крупного города непросто, но не менее сложно сделать ее эффективным инструментом стратегического управления, добиться ее реализации. Уверен, что продуктивная работа участников Форума позволит достичь этой цели.

Желаю участникам Пятого общероссийского форума лидеров стратегического планирования успешной и плодотворной работы, новых достижений во благо развития городов и регионов.

Мэр Москвы

Ю. М. Лужков

Участникам и организаторам Пятого общероссийского форума лидеров стратегического планирования

ДОРОГИЕ ДРУЗЬЯ!

Рада приветствовать в Санкт-Петербурге участников и организаторов Пятого форума лидеров стратегического планирования!

Знаменательно, что Форум, посвященный актуальным и важнейшим для нашей страны задачам стратегического планирования, уже в пятый раз проводится в нашем городе. С каждым годом он становится все более популярным и собирает все больше участников.

Санкт-Петербург сегодня один из наиболее динамично развивающихся регионов страны. Именно на берегах Невы впервые в России был разработан Стратегический план города, обозначивший его основные направления развития. Этот план, а также программа социально-экономического развития стали основой системы долгосрочного планирования, которая призвана обеспечить достижение нашей главной цели — сделать Санкт-Петербург городом европейских стандартов качества жизни.

Мы рады, что опыт Петербурга в стратегическом планировании стал достоянием всей страны. Не случайно изучение этого опыта стало одним из главных вопросов повестки дня Форума. Он убедительно свидетельствует, что стратегический подход, который на федеральном уровне действует через механизм приоритетных национальных проектов, должен адекватно проявляться и на региональном уровне.

Уверена, что ваш Форум станет очередным шагом в укреплении общероссийской системы стратегического планирования, послужит дальнейшему развитию российских городов и регионов.

Желаю всем участникам Форума успешной и плодотворной работы, а также — приятного знакомства с нашим прекрасным городом!

Губернатор Санкт-Петербурга

В. И. Матвиенко



Б. С. Жихаревич
(МЦСЭИ «Леонтьевский центр»)

ДЕСЯТЬ ЛЕТ ТЕРРИТОРИАЛЬНОМУ СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ В РОССИИ Предисловие научного редактора

Проходящие с 2002 г. ежегодные форумы лидеров стратегического планирования создают уникальные условия для интенсивного и плодотворного обмена опытом между российскими городами и регионами — лидерами стратегического планирования. Рекордный по представительности Пятый общероссийский форум лидеров стратегического планирования, прошедший 19–20 октября 2006 г. в Санкт-Петербурге, собрал около 200 человек. Среди участников были представители Федерального собрания России, двух федеральных министерств, 57 органов государственной власти различных субъектов Российской Федерации и органов власти муниципального уровня, а также многочисленных учебных, научных, консультационных структур.

В организации Форума приняли участие: Федеральное собрание РФ, Министерство регионального развития РФ, Министерство экономического развития и торговли РФ, Леонтьевский центр, Международная ассамблея столиц и крупных городов (МАГ), Ассоциация специалистов по экономическому развитию территорий (АССЭТ), Московский общественный научный фонд (МОНФ), Институт Всемирного Банка.

Программа Форума формировалась с учетом актуальных событий и процессов в сфере территориального стратегического планирования. На обсуждение в 2006 г. были предложены следующие вопросы:

- ♦ Уже год реализуются национальные проекты. Как они воздействуют на региональное развитие? Как регионы учитывают в своих стратегиях национальные приоритеты? Как отладить региональные механизмы поддержки национального проекта «Доступное жилье»?

- ♦ В 2006 г. наблюдался всплеск интереса к разработке стратегий на уровне городов и регионов. В чем причина — внутренняя потребность или целенаправленная политика Минрегиона РФ? Уже почти три десятка субъектов Федерации презентовали свои стратегии в этом министерстве. Как эти презентации помогают регионам? Как они влияют на формирование Стратегии России?

- ♦ Аудиторско-консалтинговая компания ФБК в июне опубликовала на своем сайте аналитический доклад «Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ)», в котором критически отозвалась о «Типовом макете для программ социально-экономического развития субъектов Федерации», которым многие регионы продолжают пользоваться, и на который ориентирует Минэкономразвития РФ. В то же время, Минрегион РФ предлагает «Технический стандарт разработки стратегии социально-экономического развития субъекта РФ». Надо ли согласовывать эти методические документы? На что ориентироваться регионам — на стратегии или на программы? В каком министерстве регионам важнее получить одобрение своим долгосрочным планам?

- ♦ В этом году в число организаторов Форума вошла Международная ассамблея столиц и крупных городов (МАГ). В чем специфика стратегического планирования для национальных и региональных столиц, для крупнейших городов, каковы их шансы стать мировыми городами? Каковы уроки опыта Санкт-Петербурга, который 10 лет назад в октябре 1996 г., начав разработку Стратегического плана, от-

крыл эпоху территориального стратегического планирования в России?

- ♦ Разработать стратегию непросто, но еще сложнее сделать ее эффективным инструментом стратегического управления, добиться ее реализации. Помогает ли в этом сбалансированная система показателей? Можно ли и надо ли увязывать стратегирование и бюджетирование, ориентированное на результат?

- ♦ В этом году исполняется 100 лет со дня рождения основателя Леонтьевского центра Нобелевского лауреата Василия Леонтьева, автора метода межотраслевого баланса. Какие количественные методы можно и нужно применять при стратегическом планировании, можно ли в условиях неточной и неполной информации опираться на результаты экономико-математического моделирования?

Многие из поставленных вопросов затрагивались в ходе шести пленарных сессий, двух секционных заседаний и двух круглых столов, на которых выступил 61 человек.

На пленарные заседания были вынесены следующие темы:

- ♦ Региональная проекция национальных проектов
- ♦ Стратегическое планирование в городах и регионах: успехи года

- ♦ Механизмы реализации стратегий
- ♦ На пути к мировым городам
- ♦ Возможности донорских организаций в поддержке стратегического планирования, инновационного развития и ИКТ: передовой зарубежный опыт и международные проекты.

Большой интерес у участников Форума вызвали вопросы, поставленные на обсуждение в рамках работы секционных заседаний и круглых столов:

- ♦ Сбалансированная система показателей — инструмент реализации муниципальных стратегических планов, городские индикаторы

- ♦ Стратегическое планирование приморских и приграничных регионов

- ♦ «Блеск и нищета» количественных методов планирования (к столетию В. В. Леонтьева)

- ♦ Региональные механизмы поддержки рынка доступного жилья

В рамках Форума прошел рабочий семинар «Инновационные инструменты регионального и муниципального развития и поддержки МСБ: успешный опыт Центральной Финляндии и регионов Северо-Запада РФ» по проекту Тасис «Развитие сети опорных центров (excellence centres) трансграничного пространственного планирования и делового сотрудничества в регионе Балтийского моря».

В настоящее издание вошли не все доклады и выступления, а только те, которые были специально присланы авторами для публикации. Опубликованы практически все представленные материалы, что позволяет получить объективную картину состояния дел со стратегическим планированием и его осмыслением. Часть докладов, не вошедших в сборник, представлена на сайте Форума в виде презентаций (<http://citystrategy.leontief.net/>).

Материалы сгруппированы в 5 разделов. В первом рассмотрены общероссийские и межрегиональные тенденции и факторы стратегического выбора городов



и регионов. Во втором и третьем разделах помещены доклады, рассказывающие как о конкретном опыте разработки и реализации стратегических планов на региональном и муниципальном уровне, так и доклады по общим вопросам регионального и муниципального стратегирования. В четвертом — собраны доклады о развитии приморских территорий. Пятый раздел посвящен представлению ряда донорских проектов и организаций. Кроме того, в сборник включены программа и список участников Форума, а также рекомендации, составленные по предложениям участников Форума.

Прошедший Форум был знаменателен тем, что проходил в год нескольких больших и малых юбилеев, которые так или иначе связаны с российской практикой стратегического планирования. Если идти по нарастающей, то отметим, что сам Форум был пятым по счету (маленький, но юбилей!). А 2006 г. был пятнадцатым годом со дня рождения Леонтьевского центра и сотым годом со дня рождения его основателя — Нобелевского лауреата В. В. Леонтьева.

Но наиболее прямое отношение к тематике форумов имела другая дата. Осенью 2006 г. исполнилось 10 лет с начала разработки Стратегического плана Санкт-Петербурга. Это был первый успешный опыт применения новых подходов к планированию, основанных на широком вовлечении всех заинтересованных сторон в процесс формирования видения перспектив развития и разработки на этой основе стратегии, а затем — стратегического плана города. Разработка длилась чуть больше года и завершилась принятием Стратегического плана Санкт-Петербурга на заседании Генерального совета.

Эта дата знаменательна не только для Санкт-Петербурга, но и для всей России, поскольку стала точкой отсчета истории стратегического планирования в городах и регионах нашей страны. Отметим несколько вех на этом десятилетнем пути, по которому прощевали уже почти 200 городов и регионов.

Стандарт для первой волны городских стратегий был создан Леонтьевским центром в процессе разработки Стратегического плана Санкт-Петербурге путем синтеза европейской и американской практики, проверявшейся российскими реалиями. Акцент был сделан на двух аспектах. Во-первых, отказ от традиционной для советского планирования количественной детализации и комплексности в пользу концентрации на главном для выживания, адаптации и устойчивого развития города **в конкурентной рыночной среде**. Во-вторых, включение в процесс планирования заинтересованных участников городского развития (**стейкхолдеров**) и организация поиска договоренности между ними по поводу будущего города в рамках многостороннего и конструктивного диалога бизнеса, власти и общества.

Несколько городов стартовали почти сразу вслед за Санкт-Петербургом — Омск, Екатеринбург, Новосибирск (1996–1999 гг.), другие — выжидали. Екатеринбург и Новосибирск вели разработки по несколько лет. Длительность разработки объясняется по-разному. В Новосибирске, пожалуй, научной обстоятельностью и дальновидностью руководителей, понимающих, что процесс столь же важен, как результат. Новосибирск уникален тем, что течение восьмилетнего (!) периода разработки ее вела одна команда во главе с В. Ф. Городецким. В Екатеринбурге разработка начиналась в 1999 г., но работы на год практически останавливались из-за кадровых изменений в администрации города.

Другие крупнейшие города — Казань и Ростов-на-Дону создали свои стратегические планы уже в 2003–2004 гг., догнав лидеров за счет сокращения сроков разработки. И эти планы можно отнести к планам второй волны, создававшимся с учетом и на базе российского опыта и более продвинутых методик.

Трудно сказать, чем определялась готовность к стратегическому планированию в разных городах. Имели значение и отношения властей города и субъекта Федерации, и готовность экспертного сообщества, и личные качества руководителей. Среди обстоятельств, катализировавших интерес к стратегическому планированию, можно назвать намерение реализовать конкретный международный проект, возможность получить гранты на разработку или лоббистское давление консультантов, стремящихся «освоить» крупный заказ.

О результативности стратегического планирования можно судить только косвенно. В Санкт-Петербурге и Казани стратегический план выполнил минимальную прагматическую задачу — помог получению займов. По степени «живучести» стратегического плана на первое место претендуют Новосибирск и Екатеринбург, где план глубоко врос в систему управления городом, стал реальной основой для приоритетизации целевых программ, бюджетирования, где продолжают действовать разветвленные организационные структуры, участвовавшие в разработке.

В рамках территориального стратегического планирования можно усмотреть два направления. Первое, собственно стратегирование — поиск новых направлений развития геополитического масштаба, миссии — национальной идеи городского (регионального) уровня, если угодно — нового смысла жизни территориального сообщества. Второе — создание практических моделей управления, позволяющих реализовать стратегические задачи и более эффективно выполнять рутинные функции.

В первых российских попытках городского стратегического планирования преобладало первое направление, что было обусловлено объективно — стремительностью и незавершенностью структурных и институциональных преобразований, требующих от городов адекватной подстройки, и субъективно — интересом исследователей и политиков к новым инструментам планирования и ожиданиями (частично завышенными) их результативности. Кроме того, и чисто методически — сначала надо разработать собственно стратегию, идею развития, а потом прорабатывать ее в деталях и снабжать механизмами операционального управления.

В последние годы наметился крен во второе направление. Причин несколько. С политической стороны это сужение пространства для стратегирования в условиях концентрации и централизации власти, еще не запрет, но уже и не поощрение инициативных самостоятельных поисков местными сообществами глобальных идей развития. Федеральные тенденции внедрения систем результативного управления, предполагающие установление и контроль достижения количественных показателей деятельности. Возрождение ожиданий иерархии стратегий: Россия — федеральные округа — субъекты Федерации — муниципалитеты.

С методической стороны крену во второе направление способствует увлечение сбалансированной системой показателей (ССП) Каплана и Нортон, становящейся на время стандартом стратегического управления в бизнесе.

Основной концептуальный посыл ССП — успешной фирме необходимо следить не только за финансовыми результатами, но еще и за качеством трудовых ресурсов, организацией внутренних бизнес-процессов и потребностями клиентов и, соответственно, необходимо иметь сбалансированную, то есть отражающую все эти стороны бизнеса систему показателей. Трудно назвать эту мысль новой, но она была наглядно и понятно подана, снабжена программными продуктами, агрессивно продвинута на рынок консалтинга как целостная схема внедрения стратегического управления, позволяющего выработать и реализовывать стратегии.

Соответственно лидеры городского стратегического планирования в России — Санкт-Петербург, Новосибирск, Екатеринбург, Череповец — демонстрируют явный дрейф в этом направлении.

Изменившаяся за 10 лет российская политическая реальность не слишком благоприятствует стратегированию на муниципальном уровне. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нет ни слова о стратегиях или стратегических планах. Закон сузил перечень вопросов местного значения, находящихся в компетенции муниципальной власти, исходя из концепции города-дворника, а не города-предпринимателя, и это, пожалуй, правильно. Но это не снимает стратегическое планирование с повестки дня. Во-первых, потому, что город не сводим к муниципалитету. У городского сообщества потребность в стратегии не исчезает. Преобладающая часть бизнеса и населения заинтересована в определенной стабильности и предсказуемости. В ходе проводимых нами семинаров во многих городах этот мотив звучал весьма настойчиво — часто приходилось слышать от местных бизнесменов что-то вроде — «ну так пусть нам уже скажут (реже — «давайте уже как-то договоримся»), кем мы хотим стать — промышленным городом или туристским центром или университетским городом, и тогда уж мы развернемся...» Наличие стратегии города, и, что еще более важно, воспроизводимых процедур обществен-

ного диалога по поводу будущего города, способствует укреплению доверия и возникновению ориентиров, что служит предпосылкой развития. Похоже, что потребность в определенности и в наличии консолидирующих идей по поводу будущего — важная потребность бизнеса и общества, ее удовлетворение ведет к росту продуктивности экономики. Поэтому стратегическое планирование останется востребованным городскими сообществами. Что же касается стратегического управления в границах полномочий муниципалитета, то оно тем более необходимо. И в этом случае ССП вполне может быть адекватным инструментом разработки и реализации стратегии.

Возвращаясь к юбилею Стратегического плана Санкт-Петербурга, заметим, что план рождался не одномоментно, и в этом его принципиальная особенность. Для дискуссий и переговоров нужно время, даже большее, чем для прогнозов и расчетов. Соответственно и отмечать «год десятилетия» мы предлагаем не одним, а серией мероприятий.

Одно из них уже состоялось — в ходе Пятого форума 19 октября 2006 г. прошли торжественный прием, посвященный 10-летию начала стратегического планирования в городах и регионах России, и церемония вручения памятного знака «10 лет Стратегическому плану Санкт-Петербурга» членам Генерального Совета, Экспертного Совета, руководителям и координаторам тематических комиссий Стратегического плана Санкт-Петербурга.

Продолжая серию юбилейных мероприятий, Леонтьевский центр предполагает провести в течение 2007 г. несколько семинаров. С Санкт-Петербурга как с первопроходца стратегического планирования особый спрос. По прошествии 10 лет можно попытаться оценить влияние Стратегического плана Санкт-Петербурга на развитие города, сделать выводы о результативности планирования, полезные как для Санкт-Петербурга, так и для других городов и регионов. Итоги обсуждения этих вопросов можно будет представить на очередном Шестом форуме, который намечен на октябрь 2007 г.

РАЗДЕЛ 1.

ОБЩЕРОССИЙСКИЕ И МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ВЫБОРА ГОРОДОВ И РЕГИОНОВ

М. Э. Дмитриев

(Фонд «Центр стратегических разработок»)

ИНВЕСТИЦИОННЫЕ СТРАТЕГИИ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ

Российская экономика вступает в период быстрого инвестиционного роста, но пока находится на его ранней стадии. Этот период характерен тем, что инвестиции в процентах к ВВП растут опережающими темпами, но еще не достигли того уровня, который необходим, чтобы поддержать экономический рост.

Россию в этом отношении можно сравнить с некоторыми другими странами, которые в разное время прошли через периоды быстрого роста, основанного на инвестициях (рис. 1). Как хорошо видно на графике, Россия сейчас находится примерно в той же стадии инвестиционного роста, что Япония в 1960-м, Корея — в 1970-м, Китай — в 1995 г.

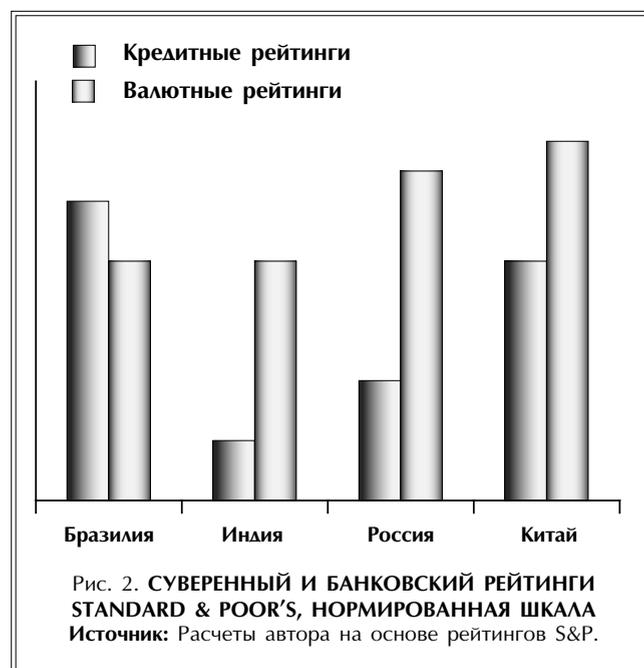
Начало инвестиционного роста открывает большие возможности, но порождает и немалые проблемы. Связаны эти проблемы с трудностями, которые типичны для быстро развивающихся стран в начале инвестиционного роста.

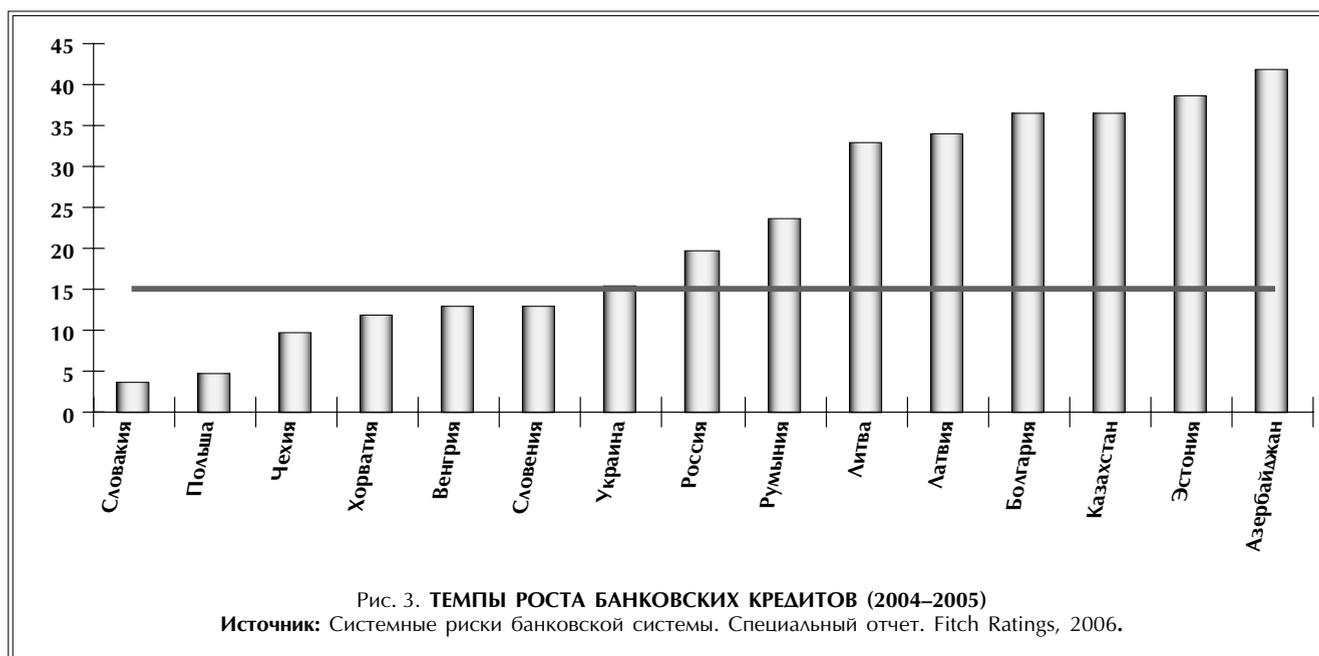
Большинство этих стран не может наращивать инвестиции более высокими темпами, чем требуют интересы развития, в силу слабости своего финансового сектора. Если мы посмотрим на международные рейтинги российского банковского сектора, то они оказываются низкими даже в сопоставлении с другими быстро развивающимися странами, например, с Китаем и Бразилией. По страновому кредитному рейтингу агентства Standard & Poor's (рис. 2) Россия находится на предпоследней снизу позиции.

Среди крупных быстрорастущих стран худший рейтинг имеет только Индия. Низкие показатели устойчивости финансового сектора — это характерная черта для стран на ранних стадиях инвестиционного роста.

Из-за слабости финансового сектора мы не можем поддерживать быстрые темпы роста увеличения кредитов. На рис. 3 показано, что в последние два года рост банковских кредитов в России уже превысил критическую черту — 15%, сверх которой, согласно международным критериям, банки начинают терять контроль над кредитными рисками. Это повышает вероятность банковского кризиса. Для реального сектора российской экономики это значит, что дальнейшее ускорение темпов роста кредитования весьма опасно, и вред ли возможно в сегодняшних российских условиях.

Важная особенность современной России состоит в том, что наша страна компенсирует низкие рейтинги коммерческого сектора высокими рейтингами устойчивости государственных финансов. По этому показателю среди больших быстрорастущих стран мы немного уступаем только Китаю. Именно благодаря этому компенсирующему эффекту Россия поддерживает один из самых высоких уровней инвестиционной привлекательности в мире. Как видно из диаграммы на рис. 2, у России и Бразилии — прямо противоположная ситуация. Бразилия имеет сравнительно низкие суверенные рейтинги, но высокие рейтинги банковского сектора, Россия — наоборот.

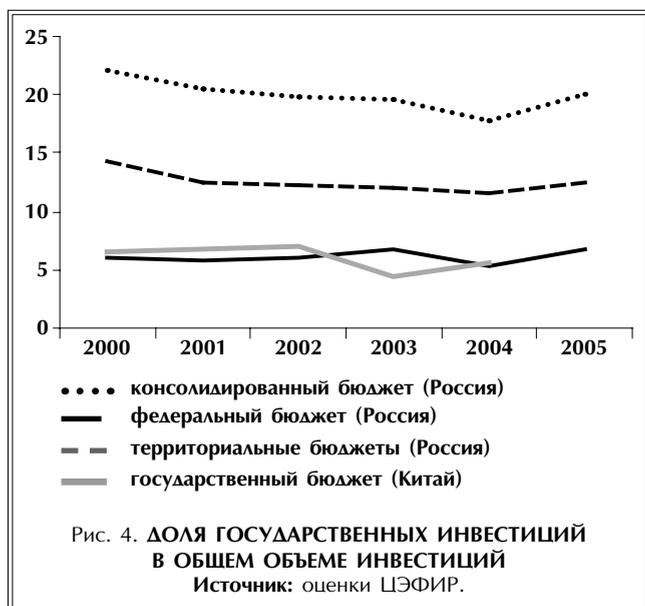




Таким образом, высокие показатели бюджетной устойчивости — это наше конкурентное преимущество, способствующее притоку частных инвестиций. Но с точки зрения перспектив государственных инвестиций, в регионах это имеет свою «оборотную сторону».

На рис. 4 представлена доля государственных инвестиций в общем объеме инвестиций.

Как видим, в период быстрого экономического роста этот показатель не только не возрос, а, напротив даже несколько снизился, несмотря на быстрый рост государственных расходов в реальном выражении. Суммарная доля бюджетных инвестиций не превышает 20%, причем $\frac{3}{4}$ бюджетных инвестиций осуществляется из территориальных бюджетов, а такие инвестиции не могут перемещаться из одного региона в другой в зависимости от спроса на инвестиции. На федеральный бюджет приходится лишь 5% от общего объема инвестиций в стране. Они могут перемещаться по территории страны, но их объем слишком мал, чтобы оказывать заметное влияние на региональное развитие. Как будет показано дальше, отсутствие такого влияния подтверждается результатами эконометрического анализа.



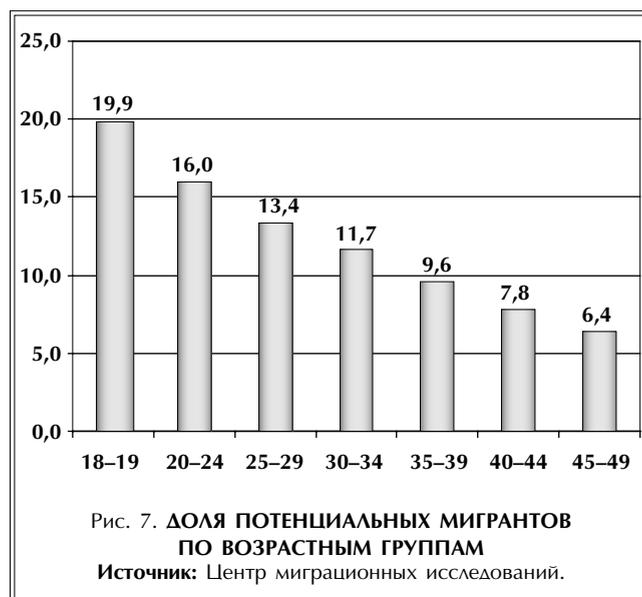
Низкая доля государственных инвестиций связана с необходимостью проводить жесткую бюджетную политику, которая, в свою очередь, призвана компенсировать неразвитость финансового сектора как проводника для частных инвестиций. Разорвать этот замкнутый круг в ближайшие несколько лет без ущерба для своей инвестиционной привлекательности России скорее всего не удастся.

Следует отметить, что среди быстрорастущих стран низкая доля государственных инвестиций не является исключительно российской особенностью. Как показано на рис. 4, Китай, который тоже имеет очень высокие бюджетные рейтинги, поддерживает долю государственных инвестиций на уровне примерно 5%, что соответствует доле федеральных бюджетных инвестиций в России.

Таким образом, в ближайшие годы развитие российской экономики будет проходить в условиях острого недостатка инвестиций. Какие проблемы это создает для регионов? На этой стадии роста объем инвестиций в России недостаточен для того, чтобы обеспечить быстрое развитие одновременно по всей территории страны. Субъекты Федерации вынуждены вступать в жесткую конкуренцию между собой за мобильные ресурсы развития, прежде всего, за инвестиции и кадры. И это неизбежно ведет к поляризованному развитию, в котором образуются лидеры роста, умеренно растущее большинство и аутсайдеры роста.

Бюджетные ресурсы недостаточны, чтобы помочь аутсайдерам стать быстрорастущими территориями. Это возможно в развитой, но медленно растущей Европе, но невозможно ни в быстрорастущей России, ни в быстрорастущем Китае, ни в быстрорастущей Индии, или Бразилии. Ни одна из больших стран, которые находятся в стадии быстрого роста, основанного на инвестициях, не может позволить себе равномерно развивать все территории сразу.

Если мы сопоставим валовый региональный продукт российских регионов с валовым национальным продуктом стран мира по паритету покупательной способности в расчете на душу населения, то мы получим на примере российских регионов весь мир, как на ладони (рис. 5).



Согласно представленным расчетам, валовой региональный продукт Тюмени на душу населения соответствует уровню подушевого ВВП Нидерландов и Канады. Москва выполнила общенациональную задачу удвоения ВВП — она уже находится на уровне Португалии. Татарстан и Ленинградская область находятся на уровне Хорватии и Эстонии. Регионы со средним уровнем развития — на уровне Румынии и Венесуэлы. Слаборазвитые регионы соответствуют показателям Вьетнама и Гондураса. Два самых слабых региона — Тыва и Ингушетия — находятся на уровне Непала и Кении.

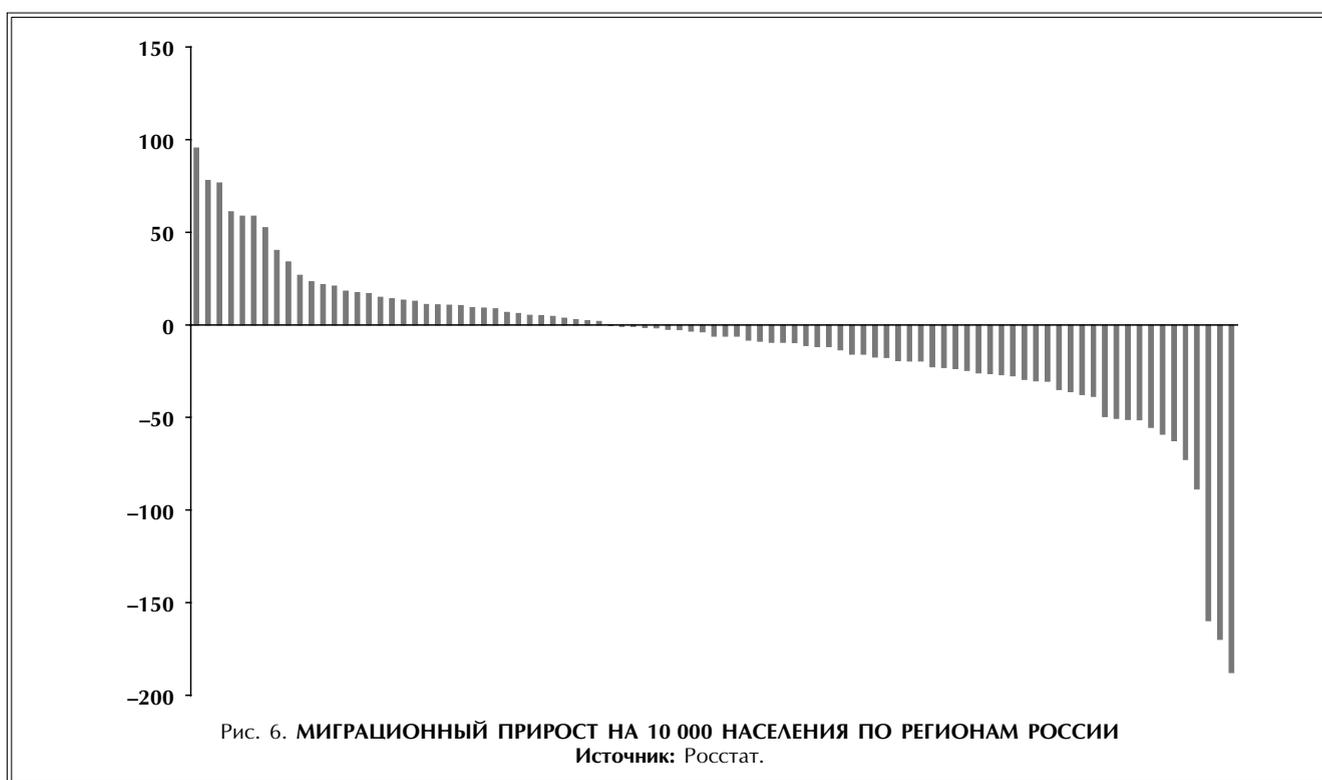
Но Россия в этом отношении в мире не исключение. Большинство крупных быстро развивающихся стран имеют похожие показатели дифференциации — от Бразилии до Индии и от Китая до Мексики.

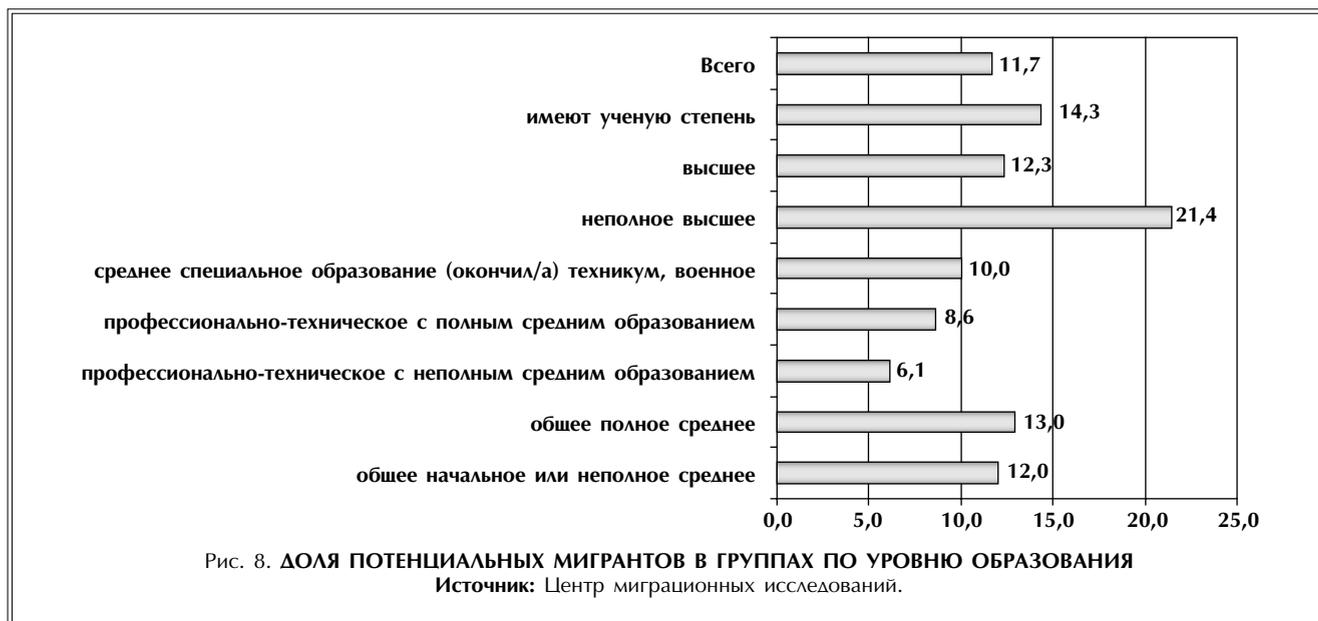
Судя по всему, борьба за кадры между регионами будет не менее острой, чем борьба за инвестиции. В настоящее время большинство регионов теряет кадровый потенциал (рис. 6).

При этом, согласно результатам эконометрического анализа, проведенного Институтом экономики переходного периода, наиболее развитые регионы, в которых сосредоточен лучший человеческий капитал, способны привлекать большие объемы инвестиций. Иными словами, в России не кадры следуют за инвестициями, а инвестиции за кадрами.

Согласно данным выборочного обследования, проведенного Центром миграционных исследований совместно с Левада-центром и ЦСР (рис. 7 и 8), 50% трудовых мигрантов хотят попасть в крупнейшие города и никуда больше.

При этом, как видно на диаграммах, мигрируют, прежде всего, молодежь с незаконченным высшим образованием и специалисты со средним образованием, представляющие востребованные рабочие профессии. Это, безусловно, негативно сказывается на конкурентоспособности тех регионов, которые теряют кадры.





Кто побеждает в конкурентной борьбе за инвестиции сегодня?

Согласно количественным оценкам, полученным экспертами Независимого института социальной политики и Института экономики переходного периода, — это крупнейшие мегаполисы, центры добычи и переработки ресурсов, портовые города, а также столичные города регионов.

Но это еще ничего не говорит о том, кто будет побеждать в борьбе за инвестиции завтра. Доля первых десяти регионов в общем объеме инвестиций снижается. За пять лет она снизилась с 51 до 46%. Следовательно, происходит диффузия роста от регионов-лидеров в другие регионы страны.

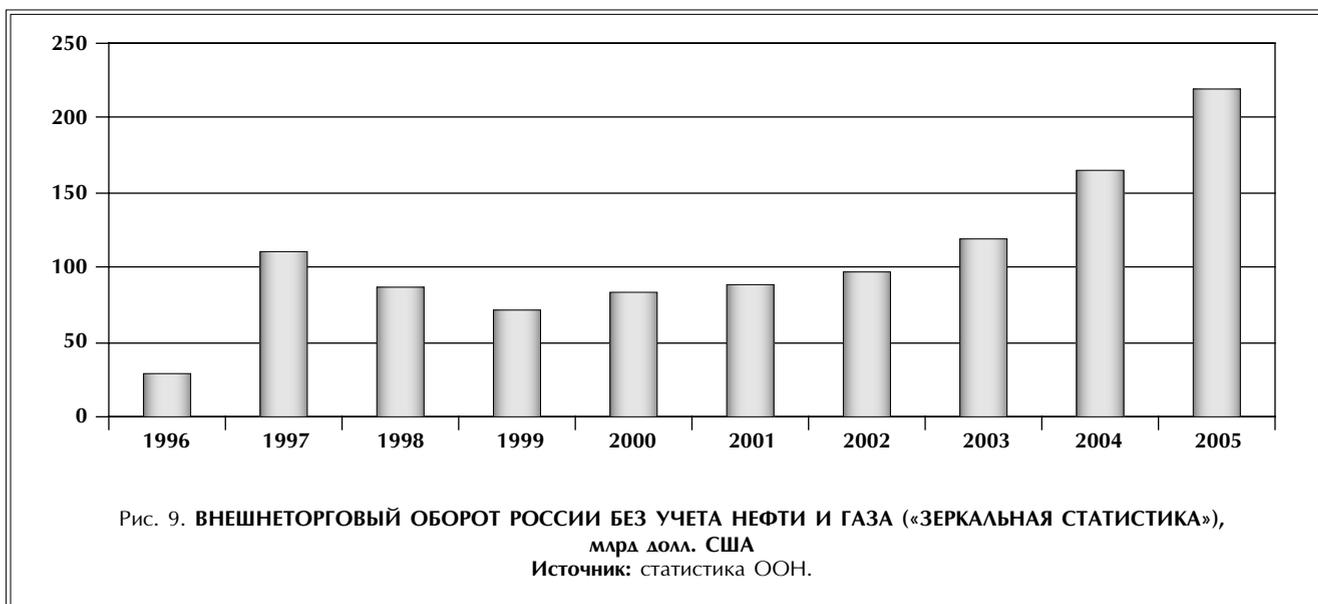
Менее развитые регионы развиваются быстрее, чем более развитые. Это в прошлом Москва развивалась опережающими темпами и была лидером роста. Сейчас менее развитые регионы, вступившие в стадию роста, как правило, поддерживают более высокие темпы роста, чем более развитые.

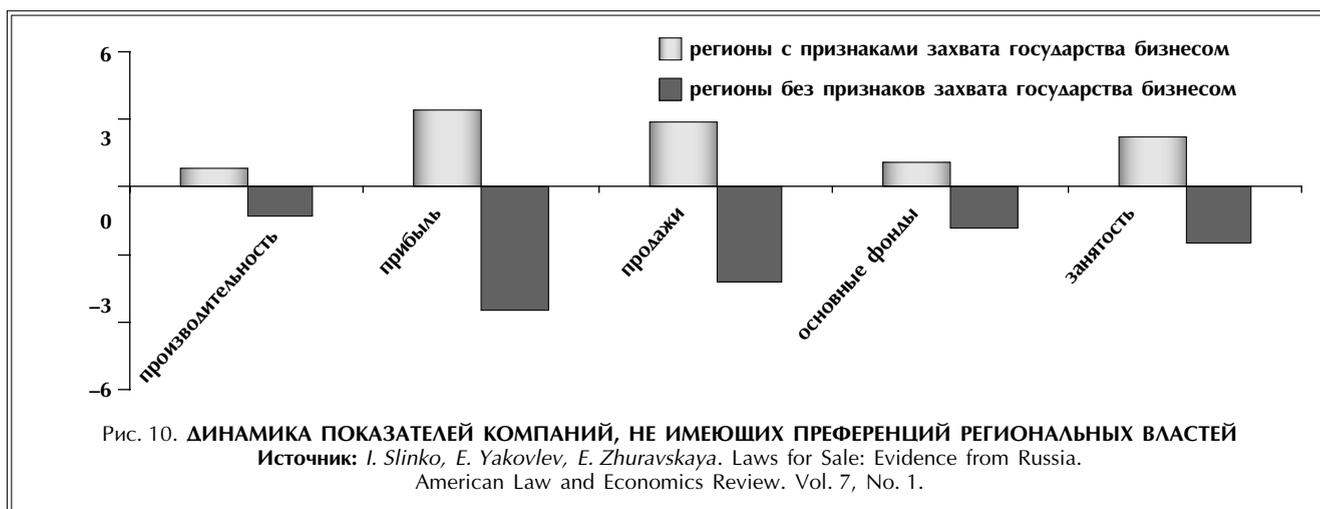
Наиболее развитые регионы сталкиваются с проблемой перегрева экономики (дефицит энергетических мощностей, перегруженность инфраструктуры, нехватка кадров и быстрый рост издержек,

связанных с их привлечением). Согласно оценкам региональной конкурентоспособности, проведенным в этом году компанией Bauman Innovation по методике Всемирного экономического форума, Москва и Санкт-Петербург теряют позиции. Лидирующие места занимают регионы с менее «перегретой» экономикой (Краснодарский край, Калининградская область).

Всего пять лет назад количественные исследования не подтверждали, что портовые регионы развиваются быстрее, чем другие территории страны. Но сегодня портовые регионы оказались среди лидеров роста. Как показано на рис. 9, именно в последние пять лет наметилось заметное ускорение роста внешнеторгового оборота, очищенного от нефти и газа. В сочетании с ростом тарифов на железнодорожные перевозки это привело к быстрому росту грузооборота в российских портах.

Мы можем предположить, что вслед за портовыми регионами вскоре могут последовать регионы на внутренних транзитных коридорах, а также регионы, расположенные на сухопутных границах России поблизости от зарубежных зон быстрого роста (Китай, Центральная Азия).





Что помогает регионам сегодня в борьбе за инвестиции?

Вот о чем говорят результаты количественного анализа, проведенного экспертами ЦЭФИР и Института экономики переходного периода.

Во-первых, предсказуемость законодательства. Десять регионов с минимальным законодательным риском имеют более высокие показатели объема привлекаемых инвестиций в расчете на душу населения, чем в среднем по Российской Федерации.

Во-вторых, наличие региональных стратегий и инвестиционных рейтингов. Регионы, имеющие стратегии, имеют больший объем инвестиций и развиваются более быстрыми темпами, чем регионы, не имеющие стратегии. Наличие инвестиционных рейтингов (Standard&Poog's) позволяет регионам иметь более высокие уровни инвестиций, независимо от значения рейтинга. Но какова направленность причинно-следственных связей — наличие рейтингов и стратегий способствует росту и инвестициям, или более успешные регионы получают рейтинги и разрабатывают стратегии — результаты анализа судить не позволяют.

В-третьих, хорошее соседство. Наличие богатого соседа, как правило, обеспечивает больший приток инвестиций в регион.

В-четвертых, уровень развития топливной промышленности.

В-пятых, наличие инфраструктуры и квалифицированных кадров.

В-шестых, более теплый климат.

Что не помогает развитию инвестиций?

Во-первых, согласно результатам вышеупомянутых исследований, налоговые льготы не влияют ни на объемы инвестиций, ни на темпы экономического роста. Но налоговые льготы положительно связаны с региональной коррупцией. Объясняется этот факт, по-видимому, тем, что в большинстве регионов льготы носят индивидуальный характер, соответственно, получение таких льгот нередко связано с коррупционными действиями их получателей и лиц, принимающих решения.

Во-вторых, уровень региональной коррупции имеет ярко выраженную отрицательную связь с величиной привлекаемых регионом инвестиций.

В-третьих, федеральные трансферты и целевые программы — вплоть до последнего времени — не оказывали значимого влияния на уровень инвестиций в ре-

гионах. Иными словами, в распоряжении федеральных властей до недавнего времени не имелось дееспособных инструментов финансовой поддержки регионального развития. Что касается федеральных целевых программ, то их низкая эффективность может быть связана с тем, что их средства направлялись не на развитие инфраструктуры, обеспечивающей благоприятные условия для бизнеса, а на создание производственных объектов, которые благодаря федеральным инвестиционным субсидиям фактически создавали недобросовестную конкуренцию частному сектору. Например, в Волгоградской области, согласно опросам, представители бизнеса считали самым «узким местом» развитие инфраструктуры. Но федеральные инвестиции на момент обследования направлялись не на развитие инфраструктуры, а на создание производственных объектов, что не встречало поддержки у бизнес-сообщества.

В-четвертых, не способствуют привлечению инвестиций попытки региональных властей защитить региональный бизнес от конкуренции, особенно, если такая политика применяется избирательно по отношению лишь к нескольким отдельным компаниям в ущерб остальным. Об этом свидетельствуют результаты исследования, проведенного экспертами ЦЭФИР (рис. 10).

На диаграмме представлены два типа регионов: регионы, в которых произошло сращивание властей с крупными компаниями (региональными или федеральными), и регионы, в которых такого сращивания, согласно анализу региональных нормативных актов, не наблюдается. Фирмы, которые не имеют преференций и находятся в регионах, где не наблюдается сращивания, демонстрируют рост всех показателей, включая производительность, объем продаж, прибыль, занятость и основные фонды. В регионах, где произошло сращивание государственной власти с отдельными крупными и средними компаниями, фирмы, не имеющие преференций, имеют отрицательную динамику всех перечисленных показателей.

Согласно выборочному региональному обследованию, которое недавно было проведено экспертами Консультативной службы по иностранным инвестициям в ряде российских регионов¹, есть три ключевых фактора, которые вынуждают инвесторов уходить из регионов:

- ♦ несправедливое налоговое администрирование;
- ♦ доступ к земле и недвижимости;
- ♦ неконкурентные практики.

¹ Coolidge, J., Kisunko, G., Steinbuks, J. Russia Runaway Investors. Foreign Investment Advisory Service, A Joint Venture of the International Finance Corporation and The World Bank, June 2004.

Упомянувшееся выше обследование миграционных процессов показало, что основными факторами, способствующими оттоку кадров из регионов, являются:

- ♦ отток из регионов «нового освоения» советской эпохи;
- ♦ недостаток возможностей для профессионального образования;
- ♦ отсутствие привлекательной работы;
- ♦ неблагоприятные жилищные условия.

Таким образом, проблемы, способствующие оттоку кадров, прежде всего, связаны с человеческим развитием и средой обитания.

Какие выводы для разработки стратегий привлечения инвестиций можно сделать на основе представленных аналитических результатов?

Во-первых, региональные и местные власти могут оказывать значительное воздействие на многие из тех факторов, которые влияют на движение инвестиций и кадров. Прежде всего, это касается:

- ♦ инвестиционного климата;
- ♦ конкурентной среды;
- ♦ предсказуемости законодательства;
- ♦ доступа на рынки земли и недвижимости;
- ♦ содействия развитию малого и среднего бизнеса;
- ♦ развития человеческого капитала;
- ♦ формирования привлекательной среды обитания;
- ♦ доступа к информации;
- ♦ стратегического планирования и пространственного развития.

На многие вопросы оказывают влияние федеральные власти:

- ♦ налоговое администрирование;
- ♦ предсказуемость законодательства;
- ♦ федеральные инвестиции;
- ♦ инвестиции федеральных госкомпаний;
- ♦ федеральные трансферты;
- ♦ пространственное развитие.

В этих областях в последние годы можно отметить немало достижений:

- ♦ привлечение крупного бизнеса;
- ♦ развитие государственно-частного партнерства;
- ♦ улучшение качества федеральных инвестиционных программ и их переориентация с производственных объектов на развитие инфраструктуры;
- ♦ начало формирования особых экономических зон и институтов развития;
- ♦ национальные проекты и региональные пилоты по реформам в образовании, здравоохранении и жилищном строительстве;
- ♦ освоение современных методов стратегического планирования;
- ♦ свертывание практики налоговых льгот.

Но есть и целый ряд нерешенных проблем, которые, по-видимому, должны получить отражение в региональных стратегиях привлечения инвестиций.

Во-первых, несмотря на то, что многие регионы научились успешно работать с большим бизнесом, почти ни один регион пока не может по-настоящему успешно работать с малым и средним бизнесом. Более того, есть много довольно удручающих случаев. Например, в Санкт-Петербурге в последнее время, несмотря на общий быстрый рост доходов бюджета, прекратился рост поступлений в городской бюджет от малого и среднего бизнеса. Городские власти сосредоточили внимание на привлечении крупных компаний и явно недооценили значение малого и среднего бизнеса для постиндустриального развития города.

Во-вторых, не решены вопросы доступа к земле и недвижимости.

В-третьих, слабо освоены рыночные методы управления пространственным развитием.

В-четвертых, место индивидуальных налоговых льгот занимают индивидуальные субсидии, которые, как и налоговые льготы, создают неравные условия конкуренции и благоприятную среду для коррупции.

В-пятых, слабо развиты навыки «маркетинга мест» для потенциальных инвесторов.

В-шестых, острой проблемой остается ограничение, связанное с дефицитом горизонтальной кооперации между субъектами Федерации в реализации инвестиционных проектов, затрагивающих сразу несколько регионов. В качестве примера можно привести республику Коми, которая уже много лет бьется над решением проблемы освоения бокситного месторождения: само месторождение находится на территории Коми, а транспортный коридор проходит по соседним регионам. Даже Москву и Московскую область, которые связаны друг с другом, как «сиамские близнецы», практически невозможно посадить за один стол для решения общих вопросов развития.

Нерешенные проблемы остаются и на федеральном уровне. Основные среди них:

- ♦ снижение прозрачности и предсказуемости бюджетных трансфертов в связи с ростом удельного веса непрозрачных «дотаций на сбалансированность»;
- ♦ слабость институтов защиты прав собственности;
- ♦ отсутствие федеральной стратегии пространственного развития;
- ♦ неэффективность механизмов содействия развитию слаборазвитых регионов;
- ♦ ограничительное регулирование в области регионального стратегического планирования;
- ♦ неразвитость механизмов координации партнеров по развитию из государственного и частного сектора;
- ♦ неэффективная миграционная политика;
- ♦ чрезмерная и неадекватная регламентация требований к региональным стратегиям.

Последний из перечисленных пунктов нуждается в пояснении. В условиях жесткой конкуренции, когда на все регионы не хватает инвестиций и кадров, регионы должны выглядеть, как яркие индивидуальности. Это значит, что эффективная стратегия регионов, рассчитанная на широкий круг инвесторов, должна привлекать этих инвесторов оригинальностью и новизной подходов. Федеральные процедуры согласования региональных программ заставляют регионы писать эти программы «под копирку». Это относится и к действующему порядку, утвержденному Минэкономразвития России в 2002 г. для программ социального и экономического развития, и к новому порядку, который разрабатывается Минрегионразвития России в отношении стратегий развития регионов.

Еще один комментарий касается привлекательности среды обитания и ее роли в привлечении инвестиций. На эту проблему полезно взглянуть свежим взглядом. Часто развитие среды обитания воспринимается прямолинейно: необходимо вкладывать деньги в развитие сети бюджетных учреждений социальной сферы. Хочу в этой связи привести пример из опыта Самарской области. Там неплохо развито и здравоохранение, и образование. Но в ходе переговоров с рядом иностранных инвесторов выяснилось непредвиденное препятствие для реализации намеченных инвестиционных проектов: в области не было ни одной международной школы, где нерезиденты могли бы учить своих детей. Этот пример показывает, что в плане привлечения инвестиций среда

обитания — это многоплановая проблема. Ее надо настраивать, «затачивать» под конкретного инвестора.

В свете этих проблем большинство регионов нуждается не просто в стратегиях привлечения инвестиций, а в стратегиях пространственного развития. И здесь тоже возникает ряд проблем, над которыми стоит задуматься. Часто под «стратегией пространственного развития» и в регионах, и на федеральном уровне понимают безальтернативные схемы размещения производительных сил по советскому образцу, которые в одностороннем порядке разрабатываются и утверждаются «сверху вниз» федеральными и территориальными органами власти и органами местного самоуправления. Такие схемы не могут привлекать инвесторов, поскольку они не оставляют им возможностей выбора. Инвесторов привлекает другое: им необходимо «меню» возможностей, сформулированное в пределах ограничений, которые диктуются в первую очередь не предпочтениями властей, а объективными условиями развития (география, экология, инфраструктура, геология, социальные приоритеты, национальная безопасность и т. д.).

В заключение — еще об одном аспекте пространственного развития. Мы должны, скорее всего, смириться с тем, что из-за недостатка ресурсов, рост будет идти эволюционным путем: от существующих центров роста к периферии. В этом плане, серьезной проблемой становятся попытки многих субъектов Федерации «обескровить» бюджеты региональных столиц и других центров роста с тем, чтобы поддержать медленно растущую периферию. Это ведет к замедлению роста в крупных городах, но не позволяет обеспечить развитие периферии. Причины связаны с отсутствием в распоряжении региональных властей эффективных инструментов развития. Эти причины аналогичны тем, по которым «не работает» перераспределение через федеральный центр.

Как уже было отмечено, стратегии регионального развития должны быть индивидуальными, должны опираться на специфические конкурентные преимущества каждого региона. Но в силу существования общих для всех регионов проблем, связанных с обострением конкуренции за кадры и инвестиции, возможны общие подходы к их разработке для регионов, близких по своим характеристикам.

Так, крупнейшим агломерациям необходимы стратегии постиндустриального развития, которые сочетают привлечение крупного бизнеса с активным развитием малого и среднего предпринимательства в секторе услуг. Но необходимость такого подхода осознается далеко не везде. Плановая деиндустриализация пока успешно реализована только в Москве, доля которой в общем объеме промышленного производства Рос-

сии сократилась за последние 10 лет с 21 до 11% при сохранении лидирующих позиций по темпам экономического роста и всем основным показателям социально-экономического развития. Потенциал этой стратегии недооценивается в Санкт-Петербурге, руководство которого делает ставку на привлечение крупных инвесторов и продолжение индустриализации в традиционных секторах обрабатывающей промышленности.

В регионах ресурсного освоения, как правило, необходимы стратегии проектного развития, ориентированные на привлечение крупных инвесторов. При этом речь нередко идет о чрезвычайно дорогостоящих проектах. Такие проекты требуют тесного партнерства всех ключевых инвесторов и партнеров по развитию: крупного российского и международного бизнеса, инфраструктурных компаний, всех уровней власти и местного самоуправления, некоммерческого сектора и структур гражданского общества.

В отличие от регионов ресурсного освоения, в большинстве среднеразвитых промышленных регионов европейской части страны стратегии, основанные на привлечении крупного бизнеса, не обеспечат необходимого притока капиталов. Для этих регионов оптимальными будут стратегии, предполагающие открытие регионов для широкого круга инвесторов. Главное препятствие для открытых инвестиционных стратегий — захват государства бизнесом, который ведет к вытеснению инвесторов, не пользующихся преференциями. Поэтому создание полноценной конкурентной среды является одним из ключевых условий успеха подобных стратегий.

Для удаленных слаборазвитых регионов необходимы стратегии с акцентом на развитие институтов и человеческого капитала, реализуемые в тесном взаимодействии с федеральным центром. На федеральном уровне для таких регионов необходимо осваивать новые технологии управления развитием, которые в полной мере учитывали бы достижения и ошибки международных организаций, специализирующихся на обеспечении процесса развития (ПРООН, Всемирный банк, региональные банки развития и т. п.). Определенную подготовительную работу в этом направлении проводит Минэкономразвития России.

Более подробно вопросы, представленные в данной статье, освещаются в докладе «Инвестиционная политика России: региональный аспект», подготовленном Институтом региональной политики при участии экспертов Института экономики переходного периода, МГУ им. М.В. Ломоносова (факультет географии), Независимого института социальной политики, Центра стратегических разработок, Центра стратегических разработок — регион и Центра экономических и финансовых исследований.

И. В. Мерсиянова

(Институт проблем государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ)

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ: ПРЕЦЕДЕНТ ОБРАТНОЙ СВЯЗИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПРИОРИТЕТНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ¹

Социально-экономический контекст национальных проектов на местном уровне

Повышение качества жизни граждан России — ключевой вопрос государственной политики. Однако конкретные дела и действия, способствующие

повышению качества жизни россиян, реализуются на местах — в городах, поселках, селах и других населенных пунктах, то есть на уровне, максимально приближенном к повседневной жизни. От государства же зависит создание на институциональном уровне

¹ В статье изложены результаты социологического опроса 473 глав российских муниципальных образований из 61-го субъекта Федерации (31% составляют городские округа, 24% — муниципальные районы, 37% — сельские поселения и 8% — городские поселения), проведенного Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов в мае-июне 2006 г. при организационной поддержке других межрегиональных и региональных объединений муниципальных образований.

благоприятных условий для этой деятельности органов местного самоуправления. Именно они решают конкретные задачи, воплощая в жизнь идеи государственной важности в рамках четырех приоритетных направлений — образование, здравоохранение, строительство жилья и сельское хозяйство.

Оценивая социально-экономическую ситуацию в своем муниципальном образовании, каждый второй руководитель муниципального образования называет ее нормальной, благоприятной. На наличие элементов социальной напряженности указали 27% респондентов. В то же время некоторые руководители городских округов, муниципальных районов и сельских поселе-

ний (3% от числа опрошенных) считают, что ситуация в их муниципальном образовании находится на грани социального взрыва. Почти каждый пятый называет ситуацию в своем муниципальном образовании неопределенной (чаще всего руководители сельских поселений).

Различные сферы жизнедеятельности муниципальных образований получили во время опроса оценки по 5-балльной шкале в диапазоне от 2,34 балла до 3,54 балла (табл. 1). Наиболее низко оценивается жилищное строительство, состояние дорог и сельского хозяйства; наиболее высоко — состояние сферы образования в своих муниципалитетах.

Таблица 1. Оценка состояния различных сфер жизнедеятельности в муниципальных образованиях (баллы, от 1 до 5)

Сферы жизнедеятельности	Все опрошенные	Городские округа	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
Производство, положение предприятий	2,81	3,13	2,97	2,77	2,39
Сельское хозяйство	2,46	2,49	2,60	2,3	2,37
Жилищное строительство	2,34	2,76	2,47	2,25	1,91
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,59	2,80	2,63	2,41	2,42
Образование	3,54	3,66	3,49	3,49	3,47
Здравоохранение	3,17	3,21	3,17	3,23	3,13
Дороги	2,45	2,58	2,52	2,17	2,35
Транспорт	3,10	3,20	3,13	2,80	3,07
Благоустройство	2,83	3,13	2,84	2,46	2,66
Социальное обеспечение	3,29	3,32	3,31	3,46	3,22

Национальные проекты, государственные дотации и субсидии как инструменты улучшения ситуации в образовании, здравоохранении, строительстве жилья и развитии агропромышленного комплекса пользуются одинаковой популярностью, независимо от сферы, в которой предстоят изменения, или типа муниципального образования (табл. 2). Большинство опрошенных (от 82% до 92%) считают, что государство уже давно должно было взяться за улучшение ситуации в этих отраслях и оценивают национальные проекты как очень своевременные. Именно сейчас (впрочем, как и раньше) необходимо

масштабное участие государства в повышении качества жизни граждан; этим давно должно было заниматься государство, поскольку это текущая деятельность любых государственных органов в заботящихся о своем населении странах. Как выразился глава одного из южных городских округов, «мы практически прыгнули в последний вагон уходящего поезда». Очень часто звучат мнения о том, что «приоритеты выбраны правильно, а по срокам реализации опаздывают на 15–20 лет», «реализация проектов такого плана была целесообразной и 10 лет назад, остается актуальной и сегодня».

Таблица 2. С чем связаны надежды на улучшение ситуации в здравоохранении, образовании, строительстве жилья и сельском хозяйстве (% , все опрошенные)

Субъекты и возможности	Сферы жизнедеятельности			
	здравоохранение	образование	жилищное строительство	сельское хозяйство
Собственные силы и ресурсы	36	40	31	37
Реализация национальных проектов	85	80	75	70
Улучшение работы подразделений администрации города	23	25	28	13
Улучшение работы муниципальных учреждений	51	51	23	13
Иностранные инвестиции	6	4	8	9
Привлечение ресурсов населения	8	9	48	24
Взаимодействие с другими городами своего региона	9	11	8	10
Межрегиональные связи внутри страны	8	10	9	13
Мобилизация внебюджетных средств	38	39	40	27
Государственные дотации и субвенции	72	74	64	71
Общественная активность	13	28	19	18
Развитие производства, деятельность промышленных предприятий	35	32	51	43
Внедрение инновационных подходов в данной отрасли	35	45	36	38
Повышение активности коммерческих организаций, реализация бизнес-стратегий	18	14	44	34

Каждый второй совершенно согласен с тем, что реализация национальных проектов — это возможность формирования новой социально-экономической ситуации, которая позволит коренным образом улучшить жизнь. Причем в данном случае главы поселений (городских и сельских) чаще руководителей городских округов и муниципальных районов соглашались с этой точкой зрения и видят в этом возможность их муниципальным образованиям проявить себя. Они чаще других считают, что деятельность такая нужна, однако это не национальные проекты, а решение проблем ранее хронически недофинансированных отраслей.

Одновременно с выражением поддержки главы других муниципальных образований скептически и критически высказываются, начиная с того, что «национальные проекты — это чистой воды пропагандистская акция, нацеленная на выборы 2007 и 2008 гг.» (глава городского округа), и заканчивая тем, что «это временное латание дыр, необходимы инвестиции в экономику городов, тогда многие проблемы будут решены на местах», «выбранные национальные приоритеты целесообразны, однако есть сомнения в достижении существенных результатов, особенно в сфере развитие агропромышленного комплекса», «национальные проекты идут с опозданием и не так, как хотелось бы» и т. д.

Не менее чем в $\frac{3}{4}$ муниципальных образований, принявших участие в опросе, в мае-июне текущего года уже были созданы и работали рабочие группы по реализации проектов. Одновременно с этим характерной чертой сложившейся ситуации в муниципальном сообществе является то, что руководители городских округов склонны больше полагаться на собственные силы и ресурсы, внутренние возможности (улучшение работы муниципальных учреждений) в деле улучшения ситуации в здравоохранении и образовании, по сравнению с главами других типов муниципальных образований.

Участие муниципалитетов и проблемы реализации национальных проектов

Какие формы участия муниципалитетов в реализации национальных проектов являются наиболее востребованными обществом, а не только государственной властью? Каждый второй респондент полагает, что востребованы софинансирование мероприятий в рамках проекта (однако «в условиях гомогенности местного бюджета вопрос софинансирования не решаем»), разработка предложений на этапе планирования и разработки механизмов достижения целей проекта, сбор информации о ходе реализации проекта, создание благоприятных условий для вовлечения общественности в деятельность по проектам, мониторинг реализации национальных проектов в муниципальном образовании. Чуть менее половины опрошенных видят необходимым доведение информации о ходе реализации проекта до заинтересованных региональных и федеральных структур, аккуратное исполнение поручений из федерального центра и органов власти субъекта Федерации. Лишь каждый десятый полагает, что востребован общественным контролем над деятельностью региональных органов власти по реализации национальных проектов. Говорится о востребованности такой формы участия муниципалитета, как создание благоприятных условий для инвесторов для их вовлечения в проекты.

Однако существуют препятствия на институциональном уровне для участия муниципалитетов в реализации приоритетных национальных проектов. По словам одного из руководителей городских округов Ле-

нинградской области, «непосредственное участие муниципалитетов в реализации национальных проектов должно быть подкреплено действующим законодательством. Налоговый кодекс, 131-й Федеральный закон не предусматривают прямое участие муниципалитетов в подобных проектах. Тем более, что в доходной части бюджета муниципалитетов оставлен практически только земельный налог, а чтобы его эффективно изымать, надо разработать и принять ряд местных градостроительных и землеустроительных нормативных актов, разработка каждого из них требует существенного финансирования. Поэтому, когда из Москвы доносится критика в адрес местных властей в недостаточном рвении в реализации национальных проектов, надо прежде разобраться, а что они могут реально сделать в этом направлении, в соответствии с действующим законодательством».

Из предложенного перечня общих проблем реализации национальных проектов ни одна проблема не была выделена подавляющим большинством респондентов. В табл. 3 содержится распределение ответов респондентов по предложенному перечню вариантов ответов. Одновременно с этим сами респонденты жалуются на «большой объем (еженедельной, ежемесячной, ежеквартальной) отчетности, требуемый различными федеральными структурами, который излишне нагружает работой и отвлекает от непосредственной реализации национальных проектов», «чрезмерно усложненную и громоздкую отчетность по национальным проектам», «очень сложные системы финансирования с открытием множества счетов», на нехватку специалистов («в сельских поселениях нет специально выделенного работника для занятия приоритетными национальными проектами»), на нехватку средств для повышения квалификации («осуществление проектов невозможно без выделения средств на курсы повышения квалификации, их выделяется недостаточно»). Исполнение проектов называют абсолютно бюрократичным.

Большинство из названных проблем имеет институциональный характер, их решение напрямую не зависит от усилий муниципалитетов. В то же время их устранение создает благоприятную среду для участия муниципальных образований в реализации этих государственных инициатив. Вновь мы слышим высказывания о необходимости содействовать комплексному развитию муниципальных образований: «Реализация проектов идет очень сложно. Нет достаточной информационной базы, все процедуры запутаны и непонятны для людей. Считаю, что финансовые средства необходимо направлять на развитие муниципальных образований для нормальной жизнедеятельности жителей (благоустройство, развитие спорта, содержание дорог, содержание муниципального жилищного фонда, вывоз мусора, освещение улиц, организация досуга и т. г.)».

Реализация проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России»

В муниципальных образованиях существуют определенные ожидания от реализации проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России». 78% опрошенных в мае-июне 2006 г. ожидали повышения доступности приобретения и строительства жилья, а 71% — улучшения обеспеченности населения жильем. Однако если некоторые главы высказывали мнение о том, что ожидается «снижение темпов роста стоимости 1 кв. м жилья», то другие одновременно говорили о том, что произойдет «повышение цен на нег-

Таблица 3. Проблемы реализации национальных проектов (все опрошенные)

Проблемы	%
Не установлены конкретные обязательства федеральных министерств по срокам и объемам финансирования из федерального бюджета	45
Не прописан законодательно процесс участия органов местного самоуправления в реализации проектов	36
Недостаточно четкое понимание гражданами, что они получают от реализации национальных проектов	33
Не установлены конкретные обязательства федеральных министерств по выделению предусмотренных материальных ресурсов (компьютеры, медицинское оборудование и др.)	32
Недостаток информации о планах по проектам, их краткосрочным, среднесрочным и долгосрочным целям	31
Не учитываются климатические и территориально-пространственные особенности территорий	26
Недостаточное развитие систем обратной связи по национальным проектам (горячие линии, социологические исследования и т. п.)	24
Отсутствие у населения представления о параметрах национальных проектов	21
Недостаток помощи муниципалитетам со стороны региональных властей	18
Формирование иждивенческих настроений по отношению к деятельности государства по проектам	18
На местах нет ясного понимания задач и этапов реализации проектов	18
Не определены обязательства (финансовые, материально-технические) региональной власти перед муниципалитетами, отсутствуют соглашения о взаимодействии в рамках реализации проектов	18
Недостаточная вовлеченность структур гражданского общества в реализацию национальных проектов	16
Недостаток методической помощи муниципалитетам	16
Недостаточное вовлечение муниципалитетов в проектную деятельность	14
Непосредственные участники реализации проектов (врач, учитель, работники сферы АПК и т. д.) не ориентируются в параметрах и показателях национальных проектов	8

вижимость». Улучшения обеспеченности населения жильем меньше всего ждут в сельских поселениях в основном из-за низких денежных доходов населения. Но не только на селе недовольны возможностями участия в проекте по жилью: «Все финансово-экономические расчеты по программам выполнены применительно к наиболее благополучным субъектам (Москва, Санкт-Петербург, Ростов-на-Дону), где средняя заработная плата выше, чем по России, и наиболее развит строительный комплекс».

Почти каждый второй полагает, что улучшатся качество жилищного фонда и условия проживания, в то же время муниципальное сообщество ожидает повышения качества предоставляемых жилищных и коммунальных услуг (36,6%). Например, руководитель одного из городских округов Орловской области считает, что произойдет «качественное улучшение проживания отдельных граждан через переселение их из ветхого муниципального жилищного фонда; снижение сроков нахождения в очереди на переселение граждан из ветхих жилых домов и улучшение жилищных условий в форме получения социального жилья». В Тынде надеются на то, что «решится вопрос по ликвидации аварийного жилого фонда, оставленного строительными организациями БАМа».

Почти каждый второй полагает, что ожидается повышение уровня исполнения государственных обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан. В большей мере на это рассчитывают главы городских округов и муниципальных районов.

Каждый третий опрошенный (чаще в городских округах и муниципальных районах) ожидает, что значительно активнее будет развиваться деятельность строительных и банковских институтов в жилищной сфере. На повышение территориальной мобильности населения рассчитывают в большей мере главы поселений городских и сельских, а в целом — каждый пятнадцатый опрошенный.

Одновременно высказывается такое мнение: «судя по тому, как работает проект на сегодня, никаких изменений муниципальное образование не получит».

Отдельные направления реализации жилищного национального проекта по-разному востребованы в муниципальных образованиях (сельские поселения демонстрируют меньшую заинтересованность по всем его направлениям). В целом наиболее востребованы такие направления, как государственная поддержка модернизации коммунальной инфраструктуры, улучшение жилищных условий ветеранам и инвалидам, предоставление субсидий гражданам в форме государственных жилищных сертификатов, а также предоставление субсидий молодым семьям на приобретение жилья и на оплату первоначального взноса при получении ипотечного кредита. Актуальность двух последних направлений подтверждается не только фактами социальной реальности, но и данными социологических опросов молодых людей. Так, согласно результатам социологического исследования (возраст респондентов 18–30 лет), проведенного Институтом экономики и организации промышленного производства СО РАН, 70% молодежи Новосибирской области не имеют собственного жилья. При этом 77% недовольны имеющимися жилищными условиями. На одного молодого человека в Новосибирской области приходится менее 18 кв. м жилья, что ниже установленных нормативов. Почти треть семей вынуждены жить «на подселении» в малометражной комнате. При этом более 80% опрошенных считают свои города и поселки лучшим местом жительства и не собираются менять их ни на что другое. Большинство опрошенных полагает, что жилье для их семей станет доступным, если для его приобретения можно будет взять кредит с невысокой процентной ставкой на длительный срок. Не последнюю роль при выборе жилья играет и стоимость квадратного метра.

Существует ряд факторов, которые препятствуют достижению цели проекта — значительному наращиванию темпов жилищного строительства. В первую очередь, это существенный износ коммунальных и инженерных сетей, нехватка инвесторов и дефицит инвестиционных ресурсов, высокая стоимость 1 кв. м жилья, недостаток средств для инженерного обустройства площадок. Однако это только общая картина трудностей. Рассматривая ее в деталях, можно обнаружить существенные различия в видении этих проблем в муниципальных образованиях отдельных типов. Так, большинство из этих препятствий значительно чаще выделяют главы городских округов, к их показателям приближаются и главы муниципальных районов. Однако главы сельских поселений чаще остальных выделяют такие препятствия, как монополизация рынка жилья, большие затраты для граждан в землеустроительных работах, забюрократченность процедур работы с землей.

Очень часто главы (больше в поселениях) говорят о недостатке средств у населения, низких денежных доходах граждан, их недостаточной покупательной способности, неспособности получить по этим причинам ипотечные кредиты. Также они говорят о таких препятствиях как: «низкое качество строительства», «монополизация сферы энергообеспечения», «хроническое отсутствие свободных мощностей у РАО ЕЭС на подключение», «сложности во взаимоотношениях с согласующими и контрольными органами, а также монополистами», «отсутствие порядка предоставления земельных участков категориям граждан без проведения аукциона», «отсутствие активности населения», «отсутствие градостроительного предприятия», «высокие цены на стройматериалы», «необходимость модернизации объектов водоотведения и строительство объектов энергоснабжения», «высокая процентная ставка по ипотечным кредитам», «отсутствие средств на изготовление проектно-сметной документации».

В то время как большинство говорит о высокой стоимости 1 кв. м жилья, высказываются единичные мнения о низкой рыночной стоимости жилья при высоких затратах на строительство. На селе некоторые говорят о том, что строить попросту не для кого (происходит «отток населения из сельской местности, что приводит к уменьшению объема и обветшанию жилого фонда, падению цен на жилье на вторичном рынке»), об отсутствии необходимости в увеличении жилищного фонда, в конце концов, о бесперспективности этого дела в принципе.

Более половины опрошенных (62%) ожидают получить помощь в реализации проекта по жилью от исполнительных органов субъекта Федерации, каждый второй — от Правительства РФ, каждый третий — от Президента России, каждый четвертый — от законодательного органа субъекта Федерации. От Совета при Президенте РФ по реализации национальных проектов рассчитывают получить помощь 18% опрошенных, от советов муниципальных образований субъектов Федерации — 13%. На поддержку населения рассчитывает 11% опрошенных (однако, по данным ФОМ, в начале июля текущего года о реализации жилищного национального проекта были осведомлены лишь 69% россиян, 27% слышали об этом впервые).

Что еще необходимо предпринять для достижения целей проекта? Каждый второй опрошенный полагает, что необходимо решить вопросы предоставления земельных участков без аукциона муниципальным учреждениям для застройки в целях жилищного стро-

ительства, урегулировать вопросы освобождения земельных участков для муниципальных нужд, ускорить разработку в установленном порядке генеральных планов городов (одновременно некоторыми предлагается «ускорить и упростить разработку генеральных планов населенных пунктов — центров поселений»), реализовать комплекс мер по развитию промышленности строительных материалов.

Каждый пятый предлагает рассмотреть возможность участия муниципальных учреждений в аукционах на приобретение права аренды земельных участков для целей жилищного строительства, провести оценку мощностей строительных организаций. Каждый шестой говорит об ускорении принятия федерального закона о саморегулируемых организациях, каждый седьмой — о проведении оценки возможности привлечения дополнительной рабочей силы, в том числе миграционных потоков, которые пополнят ряды строительных рабочих. В то же время высказывается предложение «обеспечить стимулирование выпускников вузов и профтехучилищ для привлечения в сферу строительства».

Селяне предлагают сделать кредит на селе доступным («но не кабальным»). Впрочем и горожане говорят о необходимости повышения степени доступности кредитования для населения. В частности, предлагается «давать молодым семьям государственные кредиты на 25 лет под 2–5 % годовых». И те и другие предлагают реализовывать комплекс мер для увеличения реальных денежных доходов населения, в том числе создавать новые рабочие места (особенно на селе) и обеспечивать занятость населения. Важное место в понимании вопроса доступности приобретения жилья занимает оценка стоимости 1 кв. м жилья. Высказывается мнение, что «базовая стоимость 1 кв. м жилья должна соответствовать сметной стоимости в рабочем проекте, прошедшем Главгосэкспертизу».

Неоднократно высказываются предложения, связанные с финансированием деятельности по проекту. Это — «включать большую долю софинансирования из средств федерального и областного бюджетов, в том числе на разработку проектно-сметной документации (что особенно затрудняет начало реализации проектов для муниципалитетов)»; «выделить средства муниципалитетам на строительство социального жилья», «увеличить финансирование на развитие инженерной инфраструктуры», «предусмотреть льготные кредиты для обустройства жилищных участков коммунальными и инженерными сетями». И, в конце концов, — «решить вопрос о прозрачности финансирования».

Предлагается интенсифицировать деятельность по обеспечению жильем отдельных категорий граждан. Речь идет об «увеличении государственной поддержки в реализации программ по переселению граждан из ветхого и аварийного жилья», об «организации строительства муниципального жилья для малообеспеченных граждан, инвалидов, пенсионеров, а также лиц, переселяемых из ветхого и аварийного жилого фонда». Высказывается мнение, что «государство должно в размере не менее 70 % взять на себя обязанность по ликвидации ветхого жилья». В отношении сотрудников бюджетных организаций предлагают разработать на правительственном уровне для последующей реализации программу строительства жилья. Говорится о необходимости «решить вопрос развития Севера, в том числе горнодобывающей промышленности».

Значительная роль отводится созданию благоприятных условий для реализации проекта в правовом

пространстве, начиная от «исполнения федеральных законов» и вплоть до «изменений градостроительного, земельного и жилищного кодексов, в целях уменьшения бюрократических согласований».

Также высказываются другие предложения: «решить вопросы предоставления земельных участков без аукциона для застройки в целях жилищного строительства в пределах утвержденной нормы квадратных метров на человека», «предоставить органам местного самоуправления с численностью населения до 50 тыс. чел. право самостоятельно участвовать в конкурсе по отбору инвестиционных предложений в реализации национального проекта». Предлагается «решить вопросы, связанные с сокращением затрат времени на выделение земельных участков под жилищное строительство, составлением, проверкой и утверждением проектно-сметной документации». Кстати говоря, имеется информация о попытке снизить административные барьеры в Ульяновской области. Там, согласно соглашению, подписанному между федеральными органами исполнительной власти по Ульяновской области, правительством региона и муниципалитетами, предусматривается, что максимальный срок подготовки исходно-разрешительной документации по предоставлению земельных участков, проведения согласований и экспертизы проектной документации для жилищного строительства не должен превышать 250 дней (ранее он мог быть растянут до трех лет). Существует мнение, что этот документ позволит снизить административные барьеры для застройщиков, поможет увеличить объемы строительства жилья и будет способствовать эффективной реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России».

Реализация национального проекта «Здоровье»

Что касается проекта «Здоровье», то ему был дан старт на фоне нерешенных проблем в сфере здравоохранения в российских муниципальных образованиях. Так, $\frac{3}{4}$ опрошенных указали на большую степень износа медицинского оборудования (одинаково часто об этом говорят во всех типах муниципальных образований), 59–62% — на плохую оснащенность медицинских учреждений диагностическим оборудованием (чаще в поселениях), на неуккомплектованность поликлиник врачами конкретных специальностей, на отсутствие возможности оказывать высокотехнологичную медицинскую помощь населению в требующихся объемах (чаще в поселениях, по понятным причинам).

Сами респонденты называют такие проблемы в сфере здравоохранения, как плохое состояние (большая степень износа) зданий медицинских учреждений, необходимость проведения их капитального ремонта (приводится пример: «центральная районная больница расположена в 16 отдельных деревянных зданиях 1928–1935 гг. постройки»), отсутствие финансирования на амортизацию основных фондов, несовершенство системы обязательного медицинского страхования (в том числе низкие тарифы ОМС, существенное недофинансирование стационарной медицинской помощи через ОМС), слабая социальная защищенность медицинских работников (нерешенность их жилищных проблем, низкие зарплаты врачей, не вошедших в программу национального проекта), старение медицинских кадров (например, в одном из городских округов Краснодарского края доля врачей предпенсионного и пенсионного возраста составляет 29%).

На селе также жалуются на недостаточное количество денежных средств для содержания, ремонта

и ввода в эксплуатацию учреждений здравоохранения, отсутствие аптечных пунктов, ограниченные возможности для организации системного посещения специалистами (хирургом, невропатологом, дерматологом, гинекологом) граждан, проживающих в сельской местности. В целом необходимо укрепление врачебной помощи.

Что необходимо предпринять для достижения основной цели национального проекта «Здоровье» — повышения доступности и качества медицинской помощи для широких слоев населения? В табл. 4 содержится распределение ответов респондентов на этот вопрос по предложенным вариантам. Сами респонденты предлагают «реорганизовать систему здравоохранения на уровне субъекта Федерации», «отработать единую и 100 %-ю систему финансирования лечебно-профилактических учреждений», «рассмотреть вопрос повышения тарифов за оказанную медицинскую помощь в системе обязательного медицинского страхования», «распространить положение о дополнительной оплате первичной медико-санитарной помощи на услуги, оказанные детям до 18 лет», «обеспечить оплату централизованного хранения вакцин за счет средств федерального бюджета» и «отрегулировать своевременность, ритмичность поставок вакцин для дополнительной иммунизации». Что касается автоматизации учета и отчетности по проекту, то предлагается «существенно повысить качество программных продуктов, внедряемых для мониторинга проекта, особенно программы реестра участковых врачей», «разработать программу компьютерного учета дополнительной иммунопрофилактики» и даже «создать единый программный продукт для информационного обеспечения реализации национального проекта».

Высказываются некоторые предложения по улучшению медицинского обслуживания населения: «изменить состав врачебных бригад для дополнительной диспансеризации, исключив врачей-эндокринологов и урологов» (причины не объясняются), «обеспечить выезд комиссий на дом к лицам, требующим освидетельствования на получение инвалидности», «бесплатно выполнять лабораторные исследования в рамках выполнения планового задания по национальному проекту». Акцентируется внимание на необходимости усилить контроль за продажей поддельных лекарственных средств. Кроме того, в который раз мы встречаем просьбы поддержать и сохранить сеть фельдшерско-акушерских пунктов на селе и обеспечить приток молодых квалифицированных кадров в сельские учреждения здравоохранения.

Реализация национального проекта «Образование»

Состояние сферы образования получило самые высокие оценки. По мнению опрошенных, в среднем оно заслуживает оценку 3,54 балла по 5-бальной шкале. Тем не менее, это не снижает ощущение остроты существующих в этой сфере проблем. Лидирующие места занимают проблемы, связанные с финансированием образовательных учреждений, материальным стимулированием труда педагогических работников, низкой заработной платой учителей, старением педагогических кадров. Сами респонденты говорят о «большом износе зданий учреждений образования» (необходимости капитального ремонта зданий образовательных учреждений, их строительства), об «отсутствии средств на содержание и ремонт зданий и сооружений», о «несовершенстве нормативно-правовой базы, ее отставании от реальной практики», «отсутствии

Таблица 4. **Что необходимо предпринять для достижения основной цели национального проекта «Здоровье»** (все опрошенные)

Предложения	%
Усовершенствовать систему стимулирования труда медицинских работников	74
Адекватно наполнить финансами систему обязательного медицинского страхования	70
Обеспечить современным оборудованием стационары для проведения углубленного дообследования дифференциально-сложной группы больных	67
Ускорить поставку оборудования для амбулаторно-поликлинической сети	61
Предусмотреть дополнительную компьютеризацию рабочих мест	59
Повысить укомплектованность медицинскими кадрами в первичном звене	58
Оснастить лечебные учреждения автоматизированными рабочими местами для создания базы данных прикрепленных граждан для проведения своевременных осмотров, диспансеризации	57
Рассмотреть вопрос об оснащении автотранспортом поликлиник	56
Создать условия для повышения оперативности работы участковой службы за счет оснащения средствами мобильной связи врачей, участковых терапевтов, педиатров и врачей общей практики	55
Принять закон «О страховании профессиональной ответственности медицинских работников»	49
Обеспечить способность системы обязательного медицинского страхования предоставлять новые возможности для развития здравоохранения	48
Организовать диспансеризацию детского населения	47
Продолжить формирование правовой базы национального проекта	47
Принять закон «О государственных гарантиях медицинской политики в РФ»	45
Ускорить создание системы индикаторов и количественных показателей для оценки качества оказываемой медицинской помощи	42
Принять меры, направленные на обеспечение медицинских работников в сельской местности автомобильным, водным транспортом, санитарной авиацией	42
Способствовать муниципальным учреждениям здравоохранения в лицензировании предусмотренных при проведении диспансеризации видов медицинской деятельности	41
Принять закон «Об обязательном медицинском страховании»	40
Обеспечить решение организационных вопросов по диспансеризации сельского населения	39
Оптимизировать процесс отчетности о реализации проекта	37
Обеспечить учет территориальной разобщенности, малонаселенности и труднодоступности поселений в сельской местности при решении вопроса доплат медицинским работникам первичного звена	29
Усилить подготовку к получению, доставке и хранению вакцин и диагностических средств (обеспечить «холодовую цепь»)	26
Обеспечить общественный контроль за ходом реализации проекта	23
Оказывать активную помощь и отстаивать интересы региональных производителей в получении права на поставку медицинского оборудования	15

механизмов финансовой самостоятельности руководителей учреждений образования», об «отсутствии поддержки на федеральном уровне ученических производственных бригад», о «перепрофилировании зданий детских дошкольных учреждений ведомствами по другим нужды», и о «необходимости переподготовки педагогических кадров по современным технологиям». Жалуются на «практическое отсутствие мужчин» и «недостаточное участие учителей в воспитательном процессе молодежи». На селе говорят о необоснованном закрытии малокомплектных сельских школ и нехватке школьных автобусов.

В деле улучшения сферы образования 80% респондентов возлагают надежды на национальный проект, при этом наиболее востребованными направлениями деятельности по проекту являются государственная поддержка талантливой молодежи и поощрение лучших учителей через гранты. На селе демонстрируют меньшую востребованность практически всех направлений рассматриваемого проекта.

Муниципальные образования декларируют достаточно широкий спектр форм участия самого муниципалитета и властей субъекта Федерации в реализации национального проекта, а также способов поддержки сферы образования. Так, более чем в половине муниципальных образований сохранены региональные и

муниципальные надбавки классным руководителям; в каждом втором имеет место значительное софинансирование проекта со стороны региона, учреждены дополнительные гранты лучшим школам и учителям; в каждом третьем — значительное софинансирование проекта со стороны муниципалитета, поощрение талантливых учителей, участвующих в конкурсе национального проекта, но не добравших баллов, выделение грантов на развитие инновационным школам при подведении итогов учебного года; в каждом четвертом — увеличены региональные надбавки классным руководителям. Кроме того, в 12% муниципальных образований учреждены гранты молодым ученым, в 8% — увеличены надбавки классным руководителям. Приводятся разнообразные примеры поддержки сферы образования. Так, в Новосибирске учреждены премии и гранты по итогам конкурсов профессионального мастера; в Архангельске планируется дополнительная поддержка работников образования (выплаты по стажу, премии мэра лучшим педагогам, одаренным детям), разработан проект «Гимн будущему» и др.

В то же время приходят сообщения о том, что «в муниципальном образовании недостаточно средств для дополнительной поддержки национальных проектов». Существует такая точка зрения: «чтобы муниципалитет мог развивать образование, надо отказаться

от колониальной налоговой политики со стороны федерального центра».

Что же еще необходимо предпринять, чтобы дать системе образования стимул к движению вперед? В табл. 5 содержится распределение ответов респондентов по предложенным вариантам. Большинство из них видят выход в создании условий для «омоложения» педагогических кадров, в том числе через обеспечение реальных мер социальной защиты педагогов, в усилении ответственности школ за результаты своей работы (прозвучало предложение даже поставить заработную плату преподавателей в прямую зависимость от уровня знаний учащихся), в создании условий для повышения качества воспитательной работы посредством материального стимулирования.

Сами респонденты высказывают предложения «проанализировать и уменьшить требования к школам со стороны многочисленных контролирующих организаций, изменить налоговую систему взаимодействия школы и предприятий, предпринимателей, сделав ее по западному типу», «разработать методику достаточного уровня финансирования учителей и школ, обеспечивающего их развитие», «увеличить сумму денежных средств, выделяемую на содержание одного учителя», «исходить не из подушевого финансирования, а из финансового обеспечения возможности выполнения образовательными учреждениями своих функций, целей», «усовершенствовать механизмы подушевого финансирования с учетом поправочного коэффициента для сельской местности», «создать необходимую материально-техническую базу для организации образовательного процесса в образовательных учреждениях». Говорится о том, что необходимо «повысить авторитет знаний и документов их подтверждающих».

Количество способов улучшения ситуации в сфере образования значительно. На чью помощь рассчитывают местные власти в реализации проекта «Образование»? На помощь исполнительных органов субъекта Федерации (64%), правительства страны (47%), Президента страны (35%), законодательного органа субъекта Федерации (27%), Совета при Президенте РФ по реализации национальных проектов (18%), региональных советов муниципальных образований (13%). На помощь ученых, экспертов рассчитывает лишь каждый двенадцатый респондент. На население возлагает надежды в деле улучшения состояния сферы образования лишь каждый пятнадцатый опрошенный. В то же время вопрос формирования социальной базы проводимых изменений, реализации национальных проектов заслуживает пристального внимания.

Участие общественности в реализации приоритетных национальных проектов

Реализация таких крупномасштабных государственных идей, как приоритетные национальные проекты, нуждается в поддержке населения в силу ряда причин. Основная из них кроется в том, что «придуманные наверху» дела, призванные повысить качество жизни населения, исполняются непосредственно там, где живут люди, — в городах, поселках, селах и других населенных пунктах. Однако у органов местного самоуправления отсутствуют возможности со всеми этими делами справиться самостоятельно. Это актуализирует вопрос о поиске партнеров и, в первую очередь, о вовлечении общественных структур в процессы происходящих социальных изменений. Каждый шестой опрошенный руководитель муниципального образования полагает, что имеется проблема недостаточной вовлеченности структур гражданского общества в реализацию национальных проектов.

В отдельных национальных проектах принимают участие общественные структуры в 42%–55% муниципальных образований, где эти проекты реализуются. Доля муниципалитетов, где общественные структуры не принимают участие, не превышает по отдельным проектам одной четверти. Не более чем в 6% муниципальных образований полагают, что в участии общественности нет необходимости. Респонденты называют общие причины неучастия: «не все осознают значимость проектов», «инерционность, недостаток общественных инициатив», «не определены задачи и полномочия общества», «нет механизма участия», «не видят реальной возможности влияния на ход реализации проекта», «слабая информированность общества», «нет четкого понимания роли общественных организаций в реализации проектов». «Да и проекты, — как говорят респонденты, — разрабатывались без участия общественности».

Как бы там ни было, как сказал глава муниципального образования «Бельтирский сельсовет» Республики Хакассия, «в любом деле нужен результат, когда общественность будет видеть результат, то более активно будет включаться в жизнедеятельность муниципального образования». Например, в Ленинск-Кузнецком районе Кемеровской области по итогам квартала происходит подведение итогов на Совете территории с участием всех общественных формирований на территории района.

Активнее всего общественные структуры участвуют в проекте «Образование», что коррелирует с имеющимися ожиданиями в органах местной власти. Так, 28% респондентов связывают улучшение ситуации в сфере образования с общественной активностью, но лишь 7% ожидают помощь от населения и 6% от общественных структур в реализации данного проекта. Здесь речь идет об участии общественных советов муниципальных образовательных учреждений, родительских комитетов (муниципальных родительских комитетов), советов школ, попечительских советов, профсоюзов, органов территориального общественного самоуправления, общественных советов при главах муниципальных образований, ассоциаций учителей-предметников и других.

Участие общественности в проекте «Образование» закреплено институционально, включая нормативные правовые акты. Именно в этом проекте открываются для общественных структур наиболее широкие возможности участия и это по-настоящему востребовано обществом. 23% респондентов полагают, что необходимо усилить партнерство органов образования с общественностью, чтобы дать системе образования стимул к движению вперед. Объясняя причины неучастия общественных структур, респонденты ссылаются на недостаток финансирования, отсутствие информации, заинтересованности и другие причины. Тем не менее, стоит признать, что именно общественность (а не население в целом) всегда считалась движущей силой прогрессивных социальных изменений.

В проекте «Здоровье» отмечается несколько меньше примеров участия общественности. Как сказал один из респондентов, «законодатель не определил роль общественности, ее значимость». По мнению других, «в проекте не регламентировано участие общественных структур», это «не имеет смысла, так как все жестко регламентировано на уровне Минздравсоцразвития». Тем не менее, называется достаточно широкий спектр субъектов общественной активности в сфере рассматриваемого проекта. Это — «Красный крест», общества

Таблица 5. **Что еще необходимо предпринять для того, чтобы дать системе образования стимул к движению вперед** (все опрошенные, %)

Предложения	%
Создать условия для омоложения педагогических кадров	79
Обеспечить реальные меры социальной защиты педагогов	72
Усилить ответственность школ за результаты своей работы	66
Создать условия, чтобы форма и размер вознаграждения за классное руководство мотивировали на повышение качества воспитательной работы	63
Учитывать уровень бюджетной обеспеченности регионов при принятии решений о выделении финансирования из федерального центра	50
Усовершенствовать механизмы подушевого финансирования	44
Повысить финансово-хозяйственную самостоятельность школ и вузов	37
Ускорить введение нормативно-подушевой системы финансирования школ	32
Расширить возможности профессиональной реализации педагогов	28
Интенсифицировать создание попечительских советов в общеобразовательных учреждениях	26
Усилить ответственность вузов за результаты своей работы	23
Усилить партнерство органов образования с общественностью	23
Оптимизировать процесс отчетности о реализации проекта	22
Усовершенствовать критерии для оценки инновационных вузов и школ	20
Дебюрократизировать проведение конкурсов образовательных учреждений и педагогов	16
Расширить возможности карьерного роста педагогов	16
Разработать инструменты контроля предпринимателей над выделенными средствами в поддержку образования	11

инвалидов, объединения ветеранов, местные отделения партии «Единая Россия», женсоветы, профсоюзы, советы предприятий, объединения чернорабочих, ассоциации медицинских работников и др. Общественность участвует в рабочих группах, советах (координационных, при главах муниципальных образований), решает информационные задачи, занимается мониторингом реализации проекта, разъясняет цели и задачи проекта, вносит предложения и осуществляет контроль за реализацией проекта. По мнению 23% респондентов, необходимо обеспечить общественный контроль за ходом реализации проекта, что будет способствовать достижению основной цели национального проекта — повышению доступности и качества медицинской помощи для широких слоев населения. Справедливости ради стоит сказать о том, что имеются муниципальные образования (в основном, сельские поселения), где практически нет места для общественной активности (*«причина в том, что у нас только фельдшерский пункт, основная часть населения — пенсионеры»*).

В проекте «Доступное и комфортное жилье» принимают участие органы территориального общественного самоуправления (советы микрорайонов, уличные комитеты, домовые комитеты, старшие по домам и подъездам), местные отделения торгово-промышленной палаты, советы предпринимателей, молодежный парламент и другие общественные организации. Например, в Краснодаре общественная организация «Союз отраслей Кубани» принимает участие в разработке стратегии развития инфраструктуры в планируемых районах застройки жилья; в Новосибирске ассоциация строителей участвует в обсуждении Генерального плана города, перспективных направлений развития; в некоторых сельских поселениях Кемеровской области через председателей уличных комитетов ведется работа по развитию индивидуального жилого строительства. В порядке объяснения причин неучастия общественности приводятся аргументы самого общего порядка («не видит...», «не знает...», «нет необходимости...», «все жестко регламентировано...» и т. д.). Тем не менее, вовлекая общественность в принятие решений, информирование

местных жителей, органы власти могут избежать многих конфликтов и бесплодных дискуссий на этапах проведения конкретных мероприятий. На общественную активность как ресурс улучшения ситуации в сфере жилищного строительства возлагают надежды 19% респондентов, а на помощь населения в реализации проекта рассчитывают 11% респондентов, в то время как на организованное население, то есть общественные структуры, надеются лишь 3% опрошенных.

В этом плане заслуживает внимания опыт обсуждения градостроительных планов с общественностью (Набережные Челны, сельские поселения Кемеровской области и др.), проведения архитектурных конкурсов на лучшую застройку, организации работы архитектурного градостроительного совета, проведения публичных слушаний по градостроительным проектам (Ростов-на-Дону); работы некоммерческих организаций, оказывающих консультационные услуги гражданам по реформе ЖКХ, формам самоорганизации граждан в жилищной сфере, обучающих руководителей ТСЖ (Новосибирск, Новочеркасск).

В условиях сформировавшихся ожиданий участия общественности очень важно создать такие благоприятные условия, которые стимулировали бы ее интерес к совместным действиям с органами местного самоуправления в рамках выполнения национальных проектов. Это будет не только напрямую способствовать повышению качества жизни россиян, но и увеличит степень понимания населением действий органов власти, уровень доверия им населения и внесет вклад в повышение информированности граждан о таких делах государственной важности.

Не менее важна другая линия в коммуникативном пространстве реализации национальных проектов — взаимопонимание федерального центра, региональных органов власти и местного самоуправления. Для этих целей крайне важной задачей является налаживание обратной связи между теми, кто ставит задачи, и теми, кто их решает, посредством проведения регулярных социологических опросов среди различных субъектов муниципального сообщества. В силу мас-

штабности происходящих изменений не стоит ожидать однозначных ответов на поставленные вопросы. Как показал нынешний опрос, существуют разные точки зрения по обсуждаемым проблемам. Главы муниципальных образований, должностные лица их администраций смело высказывают свою точку зрения,

демонстрируя самостоятельность суждений. Однозначные ответы практически отсутствуют, тем не менее, совершенно четко просматриваются тенденции, ориентации мнений муниципального сообщества, которые следует учитывать при выработке управленческих решений.

К. Р. Гончар

(Институт Всемирного банка, ГУ ВШЭ)

ИННОВАЦИИ И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ ПРЕДПРИЯТИЙ: СПРОС НА МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ

В наше время вряд ли нужно кого-то убеждать в важности инноваций и технического прогресса, а также в том, что эти процессы могут быть предметом управления и стимулирования, в том числе инструментами промышленной политики. Плохо, однако, то, что исследователи и наблюдатели инновационной экономики постепенно становятся жертвой заклинаний, повторение которых запутывает ситуацию значительно больше, чем объясняет. До такой степени, что после представления настоящего доклада одна инженерно-преподавательская дама из аудитории даже вспомнила время «до 1989 года, когда у нас не было инноваций». Я, конечно, удержалась от того, чтобы бестактно процитировать другое известное заблуждение о том, что в Советском Союзе до 1989 года не было секса. К счастью, был и секс, были и инновации, только последние мимикрировали под научно-технический прогресс и внедрение науки в производство. А мой комментатор скорее всего имел в виду, что до того памятного года у нас не было венчурной индустрии, центров трансфера технологий, технопарков и других инфраструктурных компонентов сервисной обвязки, которая призвана сопровождать и поддерживать продвижение научной идеи от изобретения до пригодного к потреблению продукта. Однако эта инфраструктура замещает в общественном сознании сами инновации, а также маскирует места их преимущественного производства и использования.

Поэтому полезно начать с согласования терминологии и напомнить, что инновации — это все-таки не венчурные компании, а применение изобретений в процессе производства и выведение на рынок новой продукции (причем новой для предприятия, а не для рынка). Основной измеритель инноваций — это не количество малых фирм, называющих себя научно-техническими компаниями, а мера использования предприятиями и другими экономическими агентами новых технологий и выпуска новых продуктов. И самое главное — в центре инновационной экономики продолжает оставаться обрабатывающая промышленность, которая и стала нашим основным объектом исследования в этой работе. При всем уважении к технопаркам и бурно развивающимся информационно-коммуникационным отраслям, последние — это тоже инфраструктура, приобретающая значимый экономический смысл для конкурентоспособности и роста только в связке с промышленностью.

Почему обрабатывающая промышленность? Вроде бы это — самое слабое звено в нашей экономике,

которую ругают за непредъявление спроса на разработки университетов и НИИ, недостаточные инвестиции, плохую структуру экспорта, ничтожные затраты на НИОКР и скандально низкий уровень инновационной активности, который даже ниже, чем в странах, никогда не замеченных в склонности к научным занятиям. Если верить национальной инновационной статистике, то только десятая часть российских предприятий финансирует внедрение новых технологий и вывод на рынок новых или значительно усовершенствованных продуктов. Последние политические инициативы ориентируются в основном на малые и средние технологические компании, а крупные предприятия обрабатывающей промышленности, похоже, списаны с инновационных счетов как ресурсорасточительные объекты, недостойные стимулирующих мер.

Вот только в развитых странах, к которым мы часто обращаемся за аргументами в пользу применения тех или иных мер промышленной политики, как раз обрабатывающая промышленность — вернее, крупные компании обрабатывающей промышленности, — производят львиную долю инноваций, тратят львиную долю совокупных затрат на НИОКР и являются основными держателями исключительных прав на интеллектуальную собственность, созданную в процессе научного творчества.

Такую инверсию, когда «их» промышленность вкладывает до 75% расходов на НИОКР, а «наша» — только 6–10%, надо как-то объяснить. Гипотезу о том, что у нас все не так, как у людей, мы не рассматриваем, равно как и предположение о том, что российские компании склонны к иррациональному поведению. Попробуем, однако, протестировать следующее предположение: обрабатывающая промышленность попала в инновационные аутсайдеры, потому что инновации — слишком рискованное и недостаточное вознаграждаемое поведение в реальных условиях российских институтов и рынков. Исследование этого вопроса, а также факторов, которые способствуют инновациям на микроуровне не благодаря, а вопреки внешним условиям, может помочь в формировании промышленной политики, которая, возможно, поспешила зачислить обрабатывающую промышленность в безнадежную группу экономических агентов.

Для доказательства — или опровержения — этой гипотезы мы воспользуемся результатами исследования предприятий обрабатывающей промышленности, которое было проведено в рамках совместного проекта ГУ ВШЭ и Всемирного банка в 2006 г.¹ Необходи-

¹ Выборка включала 1000 предприятий из 8 отраслей (ОКВЭДов), с численностью занятых от 100 до 10 000 чел., размещенных в 49 регионах. Выборка репрезентативна в отраслевом разрезе, нерепрезентативна в региональном. Опрос проводился в ходе прямых 2-часовых интервью по стандартизированной анкете, респондентом, как правило, выступал кто-либо из топ-менеджеров предприятия. Из рассмотрения были исключены сверхкрупные предприятия — монополисты, в основном потому, что для них невозможно было обеспечить условия конфиденциальности опроса.

мость обратиться к выборочным эмпирическим исследованиям объясняется тем, что официальная статистика чрезмерно агрегирована, не дает и не может дать ответа на многие вопросы, начинающиеся с «почему», а не «сколько». Более того, исследование продемонстрировало низкую сходимость даже ответов «сколько» с официальной статистикой. Так, обследование показало, что в среднем по выборке почти половина предприятий вывела в последние годы на рынок новый продукт, и более четверти (29,5%) внедрили новую технологию. Даже с поправкой на то, что опрашивались крупные и средние предприятия, эти показатели значимо выше, чем сообщает национальная статистика.

В настоящей работе мы выбрали несколько вопросов, на которые отвечает исследование по этой эмпирической базе данных. Первый состоит в том, насколько инновации и конкурентоспособность взаимосвязаны, то есть вознаграждаются ли инновационные риски производительностью и долей на рынке. Второй — это анализ факторов, которые влияют на инновационное поведение предприятий. И, наконец, будет проанализирован спрос предприятий обрабатывающей промышленности на государственную политику по стимулированию инноваций.

Связь технологических инноваций и конкурентоспособности не столь очевидна, как принято об этом думать. Для некоторых отраслей, которые достигли определенных технологических пределов, возможно, пора говорить о достижении предельной эффективности внедрения новых технологий. Они еще могут экспериментировать с линейкой продуктов, однако в целом расходы на НИОКР в таких отраслях практически не вознаграждаемы, а значит — не обязательны. Однако есть отрасли, в которых неучастие в инновационной гонке грозит полным вытеснением с рынка, и только технологии стоят за возможностью конкурировать по цене, качеству и времени входа на рынок. Стоит напомнить гипотезу Шумпетера, который писал о наступлении эры конкуренции на основе инноваций в условиях неопределенности².

Исследование описательной статистики показывает, что вроде бы предприятия, занимающиеся технологическими инновациями, более конкурентоспособны, чем инновационно-пассивные фирмы: в табл. 1 показано, что в группе предприятий с высокой конкурентоспособностью более чем в два раза выше доля инновационно-активных фирм, чем в группе предприятий с низкой конкурентоспособностью³. Однако может быть верно и другое утверждение, связанное с эндогенностью: более производительные и богатые предприятия могут позволить себе инновационные риски и стратегическое поведение.

Более корректный регрессионный анализ⁴ показал, что положительная связь инновационности и конкурентоспособности характерна только для некоторых отраслевых групп, в то время как в машиностроении, например, такая связь не наблюдается, и более того, по ряду показателей (расходам на НИОКР в расчете на

одного занятого) вообще носит отрицательный характер. Что означают такие результаты?

Во-первых, они означают, что нет никакой единой обрабатывающей промышленности. Она сегментирована, в некоторых отраслевых и размерных группах инновационное поведение вознаграждается производительностью, в некоторых — нет. Во-вторых, есть основания говорить о том, что серьезным барьером для возникновения положительной связи инноваций и производительности стала низкая экономика масштабов. Только у половины предприятий выборки были затраты на НИОКР и технологии, и только у 20% такие затраты превысили 1 млн руб. Очевидно, что научно-технические расходы в большинстве случаев — это способ поддержания внутренней инфраструктуры, а не проектные расходы на разработки. И в-третьих, стоит вопрос приоритетов: практически все без исключения группы предприятий демонстрируют ужасные показатели технологической структуры основного капитала, что может свидетельствовать о том, что модернизационные задачи для большинства предприятий решаются в первую очередь по линии накопления физического капитала, а уже потом научно-технического. И уж во всяком случае инновации должны быть интегрированы в инвестиционный процесс.

Идея о том, что время «дешевых» инноваций прошло, принадлежит Гэлбрейту, который еще в 1952 г. писал, что «дешевые и простые открытия уже сделаны. Сегодня разработки не только дороги и сложны, но еще и требуют определенной экономики масштабов для уравновешивания успехов и провалов». В результате он подтверждает вывод Шумпетера о том, что инновации на основе оригинальных разработок — это удел достаточно крупных фирм⁵. Наше исследование продемонстрировало как раз огромный дефицит экономики масштабов и решающую роль структурных факторов: какими бы переменными и эконометрическими техниками мы не пользовались, уровень инновационной активности больше всего зависит от размера предприятия, а отдачи от инноваций — от экономики масштабов. На рис. 1 показано, что даже те предприятия, которые решаются финансировать разработки, тратят слишком мало и в абсолютных цифрах, и в относительных.

Анализируя факторы, влияющие на инновационное поведение предприятий, мы воспользовались аналогом производственной функции: то есть построили инновационную функцию, где попытались узнать, какие факторы за пределами структурных (размер, отрасль, размещение предприятия) влияют на его вероятность оказаться в числе инноваторов. Такое упражнение продемонстрировало, что обеспеченность предприятия базовой инновационной инфраструктурой — научно-техническим подразделением, вычислительной сетью, соответствующими кадрами, а также способность следовать техническим стандартам (измеренную как факт сертификации по стандартам ISO) в основном и определяют его инновационное поведение при прочих равных условиях (табл. 2). С одной стороны, такой резуль-

² Schumpeter, J. A. 1964. *Business cycles*. New York: McGraw-Hill.

³ Группы по уровню конкурентоспособности были выделены по двум критериям: показателю отклонения производительности труда по добавленной стоимости от средней по отрасли и самооценки рыночной позиции предприятия. Группы по уровню инновационной активности были выделены по факту вывода на рынок и/или внедрения новой технологии при условии положительных затрат на НИОКР.

⁴ Регрессировались показатели производительности по ВДС по отношению к средней по отрасли на показатели инновационной активности, расходы на НИОКР и обеспеченность технологическим капиталом при контроле за структурными факторами — размером, отраслевой принадлежностью и размещением предприятия.

⁵ Galbraith, J. K. 1952. *American Capitalism*. Boston: Houghton Mifflin, p. 91; Schumpeter, J. A. *Theory of economic development*. New York: Oxford University Press.

Таблица 1. Доля инновационно-активных предприятий, в % от числа ответивших по группам

		Доля инновационно-активных предприятий	
		%	Кол-во ответивших
Размерные группы, чел.	до 250 включительно	27,3	439
	251 – 500	40,1	257
	501 – 1000	39,0	159
	более 1000	56,5	147
Отраслевые группы			
Производство пищевых продуктов		23,8	248
Текстильное и швейное производство		22,8	92
Обработка древесины и производство изделий из дерева		26,2	84
Химическое производство		55,7	88
Металлургическое производство и изделий из металла		40,8	103
Производство электро-, электронного и оптического оборудования		48,6	142
Производство транспортных средств и оборудования		34,4	90
Производство машин и оборудования		48,4	155
Группы по уровню конкурентоспособности	высокий	50,2	219
	средний	40,0	477
	низкий	21,3	141
По выборке		36,7	1002

тат вроде бы свидетельствует о том, что на российских предприятиях продолжает господствовать инновационная модель, которая названа в литературе как «технологический толчок» (technology push), когда инновации появляются просто потому, что есть квалифицированные ученые и инженеры, которые инициируют разработки, а из последних что-нибудь да получается. Более того, учитывая, что половина из устойчиво убыточных предприятий сообщила о положительных затратах на НИОКР, можно предположить, что научными разработками занимаются не ради прибыли (demand-push), а тоже из технократических соображений. Однако представляется целесообразным вслед за Камьен и Шварц предположить, что концепции технологических и рыночных мотиваций инновационного поведения не конкурируют, а взаимодополняют друг друга: в долгосрочном плане инновации действительно идут вслед за техническими идеями, а в краткосрочном — ориентируются на прибыль⁶.

Рассуждая об обрабатывающей промышленности, инновациях и конкурентоспособности, нельзя обойти вниманием группу малых предприятий в промышленности, на которые, собственно, часто ориентируются региональные инновационные стимулы. В рамках проекта ГУ ВШЭ и Всемирного банка было также проведено небольшое обследование малых предприятий обрабатывающей промышленности и сферы бизнес-бизнес услуг в двух регионах России. Учитывая разную отраслевую структуру выборки и разные анкеты, у нас есть только ограниченные возможности сопоставить инновационность малых и крупных фирм в трех отраслях промышленности: пищевой, лесной и деревоперерабатывающей и машиностроительной (см. табл. 3). Такое сопоставление показывает, что, увы, малые предприятия в промышленности менее инновационно активны, чем крупные и средние, меньше экспортируют, и что уж совсем непозволительно — в два раза реже используют e-mail для отношений с клиентами и поставщиками. Однако стоит

обратить внимание на то, что в машиностроении показатели инновационности малых предприятий очень близки к крупным предприятиям.

Более того, оказалось, что в особо выделенной группе малых предприятий, которые занимаются информационно-коммуникационными технологиями и научно-технологическими разработками, отмечается конкуренция с крупными предприятиями на этих динамичных рынках. Похоже, малые предприятия ИКТ преодолели «проклятие размера» и часто более эффективны и инновационно активны, чем крупные и средние компании.

Итак, исследование обнаружило, что:

1) формальный уровень инновационной активности в обрабатывающей промышленности достаточно высок, однако вклад инноваций в конкурентоспособность ограничен из-за низких абсолютных и относительных затрат и низкой экономики масштабов. Более того, такая связь обнаружена только в некоторых отраслевых и размерных группах. Иначе говоря, обрабатывающая промышленность сегментирована, и инновационное поведение пока недостаточно вознаграждается. Более того, физическое состояние основного капитала, похоже, должно даже больше беспокоить предприятия, чем инновационная активность;

2) инновационная активность наиболее чувствительна к обеспеченности предприятия физическими, организационными и информационными компонентами технологического капитала.

Какие же политические рекомендации могут следовать из этих результатов? Во-первых, стоит стимулировать увеличение экономики масштабов — нужно дать предприятиям возможность накопить физический и научно-технический капитал. Особенно в этом отношении важны изменения в амортизационной политике и политике научно-технических расходов предприятия (которые пока позволено только раз в три года включать в себестоимость, и при этом отчитываться за их результативность). Во-вторых, следует обратить внимание на обнаруженную взаимосвязь инновационного

⁶ Kamien, M. I. and Schwartz, N. L. 1989. Market structure and innovation. Cambridge University Press.

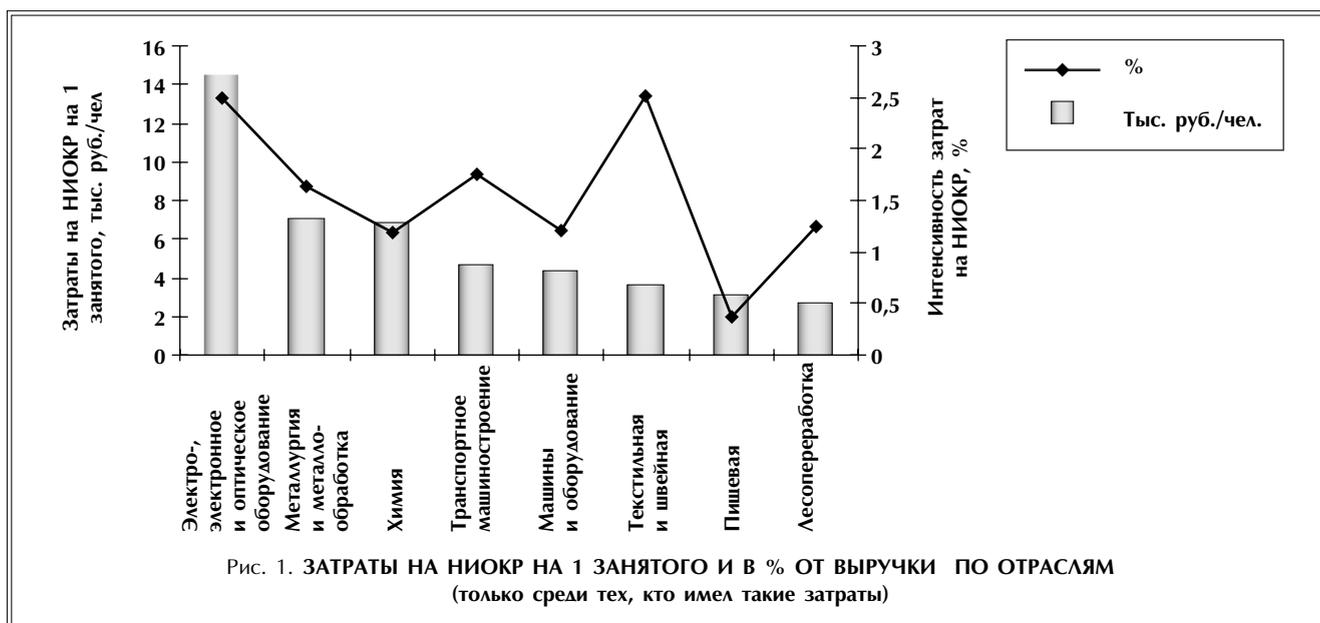


Таблица 2. Описательная статистика факторов, которые могут влиять на вероятность предприятия оказаться в группе инноваторов

	Инноваторы	Не инноваторы
Структурные и институциональные факторы		
Размер, средняя занятость, чел.	885	509
Собственность (доля частных), %	91,6	89,9
Орг. структура предприятия		
Подразделение НИОКР, %	83,4	43,6
Подразделение ИКТ, %	56,4	31,0
Технологический уровень		
Доля предприятий, у которых менее одной пятой всего оборудования полностью амортизировано, %	22,6	19,7
Покупали машины и оборудование в последние 3 года, % от числа ответивших	59,0	41,8
Есть сертификация ISO, % от числа ответивших	49,6	31,0
Обучение		
Затраты на обучение на одного занятого, тыс. руб. в год	0,59	0,40
Конкуренция		
Влияет внутренняя, % от числа ответивших в группе	91,6	86,3
Влияет, со стороны импорта, % от числа ответивших в группе	79,9	61,7
Качество менеджмента		
Горизонт планирования, >3 лет, % от числа ответивших в группе	32,9	18,8
Стратегия предприятия — новая продукция, % от числа ответивших	50,0	24,7
Была реструктуризация в последние 3 года, % от числа ответивших	55,8	39,7
Глобализация		
Экспорт, % от числа ответивших в группе	58,2	37,9
Поставки иностранным компаниям в России, % от числа ответивших	19,8	12,0
Финансирование		
Интенсивность расходов на НИОКР, %	1,14	0,22

Примечание: Инноваторы — это предприятия, выведшие в последние три года на рынок новый продукт и/или внедрившие новую технологию и сообщившие при этом о положительных затратах на НИОКР. Интенсивность расходов на НИОКР — это отношение расходов на НИОКР к выручке.

поведения и конкурентоспособности с информационными технологиями и сертификацией. Стимулирование (возможно, даже субсидирование или софинансирование) услуг по линии ИКТ и сертификации по стандартам ISO и другим международным стандартам может дать значимый эффект как механизм стимулирования инноваций в промышленности.

Пока же обследование показало, что в целом получателей поддержки просто очень мало, и предприятия плохо осведомлены об имеющихся государственных стимулах. В то же время, не нашло подтверждения

вечное наше опасение того, что государство помогает не тем и не так: среди предприятий, обращавшихся хотя бы к одной из мер поддержки, расходы на НИОКР на 1 занятого в 3,5 раза выше — 5,1 тыс. руб. на человека против 1,5 тыс. руб. Однако доля получателей стимулов среди инноваторов и не инноваторов практически одинакова, то есть пока не возникла связка между внедрением технологий и созданием нового продукта и государственным финансированием НИОКР, хотя следует оговориться, что между такими расходами и временем превращения разработки в товар обязатель-

Таблица 3.

Некоторые сравнительные показатели инновационности малых и крупных компаний обрабатывающей промышленности, % от числа ответивших в группе

	Пищевая		Лесная		Машиностроение	
	Малые	Крупные и средние	Малые	Крупные и средние	Малые	Крупные и средние
Доля инновационно-активных предприятий	33,3	58,1	25,9	48,8	53,6	61,9
Доля экспортеров	7,4	16,9	7,7	58,3	13,8	57,4
Используют e-mail	41,9	91,9	41,9	90,5	83,9	92,3
Инвестируют в машины и оборудование	62,1	66,9	65,4	71,4	60,0	67,7

Примечание: Инновационно-активные предприятия — те, что вывели на рынок новый продукт.

но есть разрыв. Сами респонденты считают эффективными льготы по амортизации имущества, НДС и налогу на прибыль, а также неожиданно демонстрируют высокие ожидания в связи с созданием технико-

внедренческих зон. В принципе, такие оценки почти совпадают с нашими рекомендациями по результатам анализа факторов инновационности и связи инноваций и конкурентоспособности.

И. В. Митрофанова

(Южный научный центр РАН, Волгоградский государственный университет)

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТАРИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ
РАЗВИТИЕМ МАКРОРЕГИОНА (на примере ФЦП «Юг России»)**

В России и ее субъектах в начале 1990-х гг. в качестве приоритетного инструмента регулирования территориального развития стали использоваться федеральные целевые программы. Применение программно-целевого подхода в практике территориального управления связано с наличием проблем, которые не могут быть решены в инерционном режиме функционирования социоприродохозяйственных систем мега-, макро-, мезо-уровней¹.

В современных условиях особый статус и значение приобретают программы второго типа, к числу которых относятся и реализуемая на территории Южного федерального округа (в состав которого входят 3 субъекта Поволжского и 10 субъектов Северо-Кавказского экономических районов) ФЦП «Юг России», рассчитанная на 2002–2006 гг. В ходе реализации программ такого уровня решаются вопросы совместного освоения и использования крупномасштабных природных ресурсов, скоординированного развития научно-производственных и производственно-технологических комплексов со специализацией в общероссийском масштабе, развития государственного сектора экономики, формирования производственной и транспортной инфраструктуры, развития региональных товарных рынков и информационных структур, формирования ФПГ, повышения уровня и качества жизни населения и др.²

Первый вариант ФЦП «Юг России» был утвержден Постановлением Правительства РФ № 581 от 8 августа 2001 г. В качестве генеральной цели программы было заявлено «снижение социальной напряженности за счет создания условий для стабильного социально-экономического развития Юга России и реализации его уникального геостратегического потенциала»³.

Намеченные основные мероприятия программы: подготовка сырьевой базы нефтегазодобычи; модернизация транспортной системы; развитие системы транспортировки углеводородов; воспроизводство и сохранение биоресурсов; развитие ТРК; обеспечение занятости населения; обустройство беженцев и вынужденных переселенцев; строительство, реконструкция и восстановление гидротехнических сооружений водохозяйственных систем; развитие традиционных отраслей промышленности и АПК; развитие социальной сферы и ЖКХ.

Результатами реализации должны были стать: сокращение отставания Юга России по основным макроэкономическим показателям от среднероссийского уровня, повышение финансового самообеспечения регионов и уровня жизни, снижение социальной напряженности.

ФЦП «Юг России»-1 (название условное) включала 688 проектов, которые можно разделить на 4 группы: 1) проекты геостратегического значения (7% от общего числа инвестиционных проектов); 2) общегосударственного значения (26,6%); 3) межрегионального значения (24%); 4) регионального значения (42,4%). Одним из основных результатов реализации намеченных программных мероприятий должно было стать создание около 700 тыс. новых и сохранение 140 тыс. рабочих мест. Общая потребность в финансовых ресурсах оценивалась в объеме 138 749,6 млн руб., в том числе: из средств федерального бюджета — 25 896,7 млн руб. (18,7%), в качестве же основных источников выступали средства предприятий — 29 143,8 млн руб. и заемный капитал — 54 466,6 млн руб. (39,3%)⁴.

¹ Райзберг, Б. А. Программно-целевое планирование и управление [Текст] / Б. А. Райзберг; А. Г. Лобко. — М.: ИНФРА-М, 2002. — С. 263.

² Грузков, А. П. Системное управление региональными программами социально-экономического развития [Текст] / А. П. Грузков. — Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2004. — С. 90–91.

³ Стратегии макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути развития [Текст] / под ред. акад. А. Г. Гранберга. — М.: Наука, 2004. — С. 258.

⁴ Федеральная целевая программа «Юг России» [Текст]. — Ростов-на-Дону: АНО «Издательство Южная столица», 2001; Стратегии макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути развития [Текст] / под ред. акад. А. Г. Гранберга. — М.: Наука, 2004. — С. 299–300.

В 2002–2003 гг. вносились уточнения и дополнения в приложения к ФЦП «Юг России», а после рассмотрения в Правительстве РФ хода ее реализации в 2002 г. и критики в адрес Минэкономразвития РФ, со стороны которого как генерального заказчика отсутствовал должный контроль, Постановлением Правительства РФ № 310 от 29 мая 2003 г. была утверждена новая редакция ФЦП «Юг России» (условно, ФЦП «Юг России»-2), включающая уже не 688 объектов, а немногим более 350. Затраты на реализацию ФЦП «Юг России»-2 оценивались в 104 млрд руб., на период 2003–2006 гг. в 81 млрд 531 млн руб., в том числе из федерального бюджета — 9256 млн руб., из бюджетов субъектов Федерации — 8393 млн руб., из местных бюджетов — 1838 млн руб.); внебюджетное финансирование запланировано в сумме 55 406 млн руб., причем все бюджетные средства предложено было сконцентрировать на вводимых объектах.

Таким образом, в программе «Юг России», документальная часть которой на 58% состояла из инвестиционных проектов геостратегического, общедеряльного и межрегионального значения, доля федерального бюджета еще на стадии утверждения планировалась не выше 12–19%, доля бюджетов субъектов Федерации, включая средства местных бюджетов, — не выше 11–13%, что никак не соотносилось с масштабностью заявленных задач.

Материалы обзоров ежегодных докладов Минэкономразвития РФ о ходе реализации ФЦП позволяют сделать вывод, что в 2002–2005 гг. осуществлялось финансирование программ, мероприятия которых были сгруппированы по шести приоритетным направлениям государственного инвестирования, в том числе по направлению «Региональный паритет» — 9 программ⁵.

В общем объеме финансирования мероприятий данного направления доля фактических затрат из всех источников на реализацию ФЦП «Юг России» в 2002–2005 гг. составила в среднем 10,6% (для сравнения: ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 г.» — 45,6%, ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2007 г.» — 18,5%; ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 гг. и до 2010 г.» — 13,8%)⁶.

Доля такого источника, как средства региональных и местных бюджетов, затраченных на реализацию ФЦП «Юг России», составляла от 14,7% в 2002 г. до 22,7% в 2005 г. (в среднем за 2002–2005 гг. — 12,3%), что соответствовало плановому уровню. Доля внебюджетных источников в общем объеме фактического финансирования составила по программе «Юг России» 73,3% в 2002 г. и лишь 8,8% в 2005 г. (в среднем за 2002–2005 гг. — 71,7%), при планируемом (во второй редакции программы) уровне не менее 76–78%. Таким образом, расчетные данные свидетельствуют, что Минэкономразвития РФ пока не удалось существенно повысить значимость федеральных ассигнований как катализатора привлечения средств из других источников для финансирования программных мероприятий.

⁵ Федеральные целевые программы [Электронный ресурс]. — М.: Министерство экономического развития и торговли. — Режим доступа: <http://www.programs-gov.ru/cgi-bin/index.cgi?prg=135>, свободный. — Загл. с экрана.

⁶ Без учета «Программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления» и Программы «Создание системы базирования Черноморского флота на территории Российской Федерации в 2004–2020 гг.»; данные рассчитаны автором по материалам «Докладов о ходе реализации федеральных целевых программ в 2002–2005 гг.» (данные получены с официального сервера Правительства РФ): <http://www.programs-gov.ru/npd/doklad2002.htm>; <http://www.programs-gov.ru/npd/doklad2003.htm>; <http://www.programs-gov.ru/npd/doklad2004.htm>; <http://www.programs-gov.ru/npd/doklad2005.htm>; и по данным о реализации ФЦП по направлению «Региональный паритет»: <http://www.programs-gov.ru/charts/2005/6.3.html>; <http://www.programs-gov.ru/charts/2006/6.3.html>

Вместе с тем, в структуре финансирования мероприятий межрегиональной ФЦП «Юг России» доля привлеченных за 2002–2005 гг. внебюджетных источников была значительно выше (71,7%), чем, например, по таким региональным программам, как ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 г.» — 55,4%, ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2007 г.» — 53,6%; но ниже, чем, например, по межрегиональной программе ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 гг. и до 2010 г.» — 85,8%.

Структура фактического использования бюджетных ассигнований на реализацию ФЦП «Юг России» свидетельствует о весьма низкой доле государственных капитальных вложений в 2002–2004 гг. (1,5–9,4%), что существенно ниже, чем в среднем по всем реализуемым в этот период на территории РФ ФЦП. В 2005 г. доля капитальных вложений в структуре бюджетных ассигнований на программу «Юг России» достигла 100% за счет включения в состав Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП).

Весьма негативным фактором является крайне низкое значение расходов на НИОКР в структуре поступлений из федерального бюджета (не более 0,19%), что не сопоставимо даже со средним значением этого вида расходов по всем ФЦП, реализуемым в России (10,1–10,5%).

Вместе с тем, в структуре бюджетных ассигнований на программу доля текущих, так называемых «прочих», затрат в 2002–2004 гг. была значительно выше (90,5–98,3%) среднего по всем ФЦП России значения (63–67%). Таким образом, в этот период из федерального бюджета финансировалась в основном текущая работа администраций регионов Юга России. И лишь к 2005 г. ситуация стала выправляться, но только не в части расходов на НИОКР. Как представляется, на уровне Минэкономразвития РФ как генерального заказчика большинства программ, входящих в блок «Региональный паритет», до сих пор недооценивается роль правового и научного сопровождения программ подобного класса.

Объем внебюджетных источников, которые удалось привлечь администрациям регионов — субъектов ЮФО на реализацию ФЦП «Юг России», составил в 2002 г. — 12 021,89 млн руб., в 2003 г. — 12 518 млн руб., в 2004 г. — 13 969,51 млн руб., а в 2005 г. — всего лишь 330,21 млн руб. В структуре этого источника финансирования доля капитальных вложений достаточно высока — 92–98%, доля НИОКР не превышала 2%. Такое пренебрежение необходимостью финансирования солидного научного сопровождения программы еще на стадии разработки привело к серьезным стратегическим просчетам, к нарастанию критики в адрес разработчиков программы сегодня.

Однако следует заметить, что резкое уменьшение объемов софинансирования программных мероприятий ФЦП «Юг России» из региональных бюджетов (с 1841 млн руб. в 2004 г. до 856 млн руб. в 2005 г.) и из внебюджетных источников (с 14 млрд руб. до 330

млн руб. соответственно) в основном связано с переводом ее и других ФЦП по предложению Минэкономразвития РФ с 2005 г. в состав ФАИП⁷. Региональные обязательства финансируются в среднем на 25–30%, частные инвестиции почти не обеспечиваются. Дело в том, что адресность ФАИП означает прозрачность расходования бюджетных средств, в ней четко прописано, на какие объекты и в каком объеме направлены государственные капитальные вложения, что исключает возможность нецелевого, непрозрачного использования поступающих по программе бюджетных средств. Этим и объясняется, по мнению автора, ослабление стимулов региональных властей изыскивать внебюджетные источники. Таким образом, к концу 2005 г. программе «Юг России» не удалось войти в режим «самофинансирования».

К 2006 г. 53 действующие целевые программы полностью или частично охватывали территорию более чем 50 субъектов Федерации, причем некоторые из регионов попадали под действие нескольких программ⁸. Однако, если в ранних программах доля федерального бюджета в общей финансовой потребности доходила до 50–80%, то затем она снизилась до 10–25%. Фактически ни одна из утвержденных программ не финансировалась в полном объеме, в том числе и в части, закрепленной за федеральным бюджетом⁹. Как отмечает руководитель Совета по изучению производительных сил (СОПС) академик А.Г. Гранберг, по многим программам финансирование открывалось с большим опозданием, прерывалось, или же степень выполнения запланированных объемов финансирования не превышала 10–20%. Это, в свою очередь, негативно сказалось на привлечении других источников финансирования и привело к тому, что на практике недофинансирование из федерального бюджета или несоответствие его объемов значимости инвестиционных проектов, включенных в программу, не компенсировалось средствами из других источников. Как следствие, большинство программных мероприятий вовремя не выполняются, нарушается их логическая последовательность¹⁰.

Министр регионального развития В. Яковлев отмечает, что эффективность бюджетных расходов по программам, принятым Минрегионразвития РФ от Минэкономразвития РФ, крайне низка. Руководители территорий и муниципальных образований охотно осваивают средства федерального бюджета, но слабо заботятся о том, чтобы обеспечить софинансирование из собственных и внебюджетных средств, что приводит к образованию огромного многоотраслевого незавершенного строительства. Так, проведенная Минрегионразвития РФ инвентаризация объектов незавер-

шенного строительства только двух программ — «Юг России» (2002–2006 гг.) и «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 гг. и до 2015 г.)» выявила объемы незавершенного строительства по состоянию на 1 января 2006 г. соответственно на суммы 22,9 млрд и 10,98 млрд руб. Государственные средства замораживаются и распыляются¹¹.

Одной из главных причин заведомой неисполнимости программы является сбой, произошедший еще на стадии отбора проблем, требующих программной разработки. Неэффективные механизмы фильтрации предложений о программных разработках привели к признанию программными проблем, многие из которых, во-первых, вполне могли быть решены и без включения в программу; во-вторых, выходят далеко за пределы возможностей ресурсного обеспечения, как из бюджетных, так и из внебюджетных источников; в-третьих, их включение в ФЦП «Юг России» есть результат лоббирования и влияния отдельных лиц и региональных властей.

Принципиально важно понимать, что целевая программа должна распространять свое прямое действие только на ограниченный круг целевых задач, непосредственно связанных с решением четко обозначенной программной проблемы. Такие задачи не могут быть выполнены, если они не включены в программу при одновременном обеспечении программными материальными, трудовыми, финансовыми, административными ресурсами. Задачи, решаемые внепрограммным образом, учитываются лишь как способствующие решению программной проблемы.

Нельзя не отметить и низкий уровень обоснования стратегических целей и вытекающих из них основных задач программ, что снижает качество проектов; чрезмерное завышение заявок на бюджетное финансирование региональных программ и занижение в случае утверждения программ межрегионального значения; отсутствие четко выраженных приоритетов в финансировании ключевых проектов и программных мероприятий; зачастую региональные власти пытаются решить за счет программы все территориальные проблемы, в том числе и те, которые вполне могут быть решены посредством традиционных методов организации, планирования и управления на внепрограммной основе.

Следует стремиться к тому, чтобы программа по мере ее развертывания переходила на режим саморазвития и самофинансирования, то есть реализуемые мероприятия (имеющие быструю окупаемость) должны генерировать средства для последующих мероприятий программы. Поскольку региональная программа

⁷ Порядок формирования федеральных целевых программ трудно назвать разумным (интервью министра регионального развития РФ В. Яковлева «Rbcdaily.ru», 30.03.2006) [Электронный ресурс]. — М.: Федеральные целевые программы, Министерство экономического развития и торговли. — Режим доступа: http://www.programs-gov.ru/cgi-bin/news.cgi?news=138&id_news=1398, свободный. — Загл. с экрана.

⁸ Дали регионам ответственность — дайте и деньги (из выступления Председателя Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике на заседании круглого стола на тему «Правовые аспекты формирования и проблемы реализации федеральных целевых программ») [Электронный ресурс]. — М.: Комитет Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике. — Режим доступа: <http://komfed.ru/smi/283.html>, свободный. — Загл. с экрана.

⁹ Например, в 2002 г. (47 программ) планировалось израсходовать на реализацию ФЦП (по расписанию, принятому при утверждении программы) 1679,5 млрд руб., фактически же было израсходовано 638,4 млрд руб.; 2003 г. (52 программы): 2101 и 1168,31 млрд руб. соответственно; 2004 г. (53 программы): 1674 по расписанию и 1200,7 млрд руб. соответственно.

¹⁰ Гранберг, А. Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов [Текст] / А. Г. Гранберг. — Изд. 4-е, доп. — М.: Изд-во Дом ГУ ВШЭ, 2004. — С. 481.

¹¹ Порядок формирования федеральных целевых программ трудно назвать разумным (интервью министра регионального развития РФ В. Яковлева «Rbcdaily.ru», 30.03.2006) [Электронный ресурс]. — М.: Федеральные целевые программы, Министерство экономического развития и торговли. — Режим доступа: http://www.programs-gov.ru/cgi-bin/news.cgi?news=138&id_news=1398, свободный. — Загл. с экрана.

разрабатывается на средне- или долгосрочный период, она должна корректироваться, обновляться, адаптироваться к изменяющимся целям и условиям. С этим связана и необходимость создания более совершенной методики оценки эффективности и результативности основных этапов реализации программы как системы, а не только суммы отдельных мероприятий, для которых применяются частные методики оценки эффективности.

Создание экспертных советов на так называемых «общественных началах» в современных условиях не выдерживает никакой критики. Проведение экспертизы должно финансироваться в установленном порядке государственным заказчиком за счет средств региональных бюджетов (например, в разделе НИОКР).

Для включения в федеральную целевую программу тех или иных инвестиционных коммерческих проектов следует компетентно оценивать значение их реализации для страны, макрорегиона, региона, величину бюджетных и коммерческих эффектов, сроки окупаемости, наличие профессиональной команды исполнителей. Решение об оказании государственной поддержки осуществлению коммерческих проектов должно приниматься отдельно по каждому проекту после проведения вневедомственной экспертизы бизнес-плана.

Кроме того, оставляет желать лучшего и организация юридической службы сопровождения инвестиционных проектов, включенных в состав целевой программы. Научное обеспечение программ, как это было отмечено ранее, фактически не финансируется, а сама структура тех незначительных средств, которые направляются на выполнение НИОКР, вообще неясна и не представлена на официальных сайтах государственных заказчиков, администраций и исполнителей.

Осуществляемый в настоящее время контроль за реализацией программ нацелен исключительно на мониторинг фактического расходования финансовых ресурсов, реальная же ответственность за реализацию программ конкретных лиц, предлагающих и лоббирующих утверждение тех или иных программ, хотя и задекларирована, но фактически отсутствует. Многие программные мероприятия не реализованы просто потому, что они либо были заведомо, еще на предпроектной стадии, неисполнимы (из-за очевидного отсутствия, например, должного ресурсного обеспечения), либо средства, выделенные на их осуществление, были нецелевым образом израсходованы.

Действующий порядок формирования ФЦП и управления ими трудно назвать разумным, а принятые Минэкономразвития РФ методики разработки ФЦП зачастую позволяют не закладывать в программы четко сформулированных показателей эффективности и целевых индикаторов. Кроме того, в процессе реализации программы неизбежно возникает необходимость вносить коррективы, что соответствует самой логике программно-целевого подхода, однако сделать это, как оказалось, крайне сложно. Дело в том, что процедуры утверждения и корректировки отраслевых и региональных программ в Минэкономразвития РФ громоздки и сопровождаются множеством обязательных согласований. Так, чтобы утвердить ФЦП, профильное федеральное министерство сначала выходит с соответствующим предложением в Правительство.

В случае согласия Правительство РФ принимает постановление о разработке ФЦП. Министерство разрабатывает концепцию программы, и вот тут-то начинается череда нескончаемых согласований. Прежде всего, концепция ФЦП направляется в Минфинансов РФ, Минэкономразвития РФ, Минюстиции РФ и в другие заинтересованные федеральные и региональные органы исполнительной власти. Далее согласованная концепция ФЦП вновь поступает в Минэкономразвития РФ на повторное согласование и только затем направляется на окончательное рассмотрение в Правительство.

Причем Минэкономразвития РФ всегда может потребовать коррекции любой ФЦП на любом этапе реализации по собственной инициативе, поскольку в его ведении находится ФАИП, содержащая перечень объектов, возводимых за счет средств федерального бюджета, и утверждаемая каждый год. Любой пересмотр этого перечня равносителен началу очередного пересогласования тех или иных целевых программ. В результате до стадии практической реализации «доживают», как правило, не более трети изначально запланированных профильным министерством программных мероприятий. Кроме того, за месяцы, а иногда и годы согласований программные мероприятия устаревают вследствие изменчивости отраслевой конъюнктуры, предпочтений инвесторов, привлеченных к софинансированию, а также уровня закупочных цен. «Вырванные» из программного контекста и устаревшие мероприятия при реализации уже не достигают программных целей, а зачастую вообще оказываются бессмысленными¹².

Помимо этого, ничуть не проще скорректировать ФЦП и по мотивам изменения финансирования. Особенности национального бюджетирования, к сожалению, таковы, что стратегически важные для страны программы могут финансироваться не более чем на треть, и отнюдь не по причине форс-мажорных обстоятельств, причем это — обыденная практика.

Что характерно, за результаты всех этих проволочек, за устаревание и снижение качества ФЦП в результате усечения в ходе согласований Минэкономразвития РФ не несет никакой ответственности. Ответственность ложится исключительно на профильные министерства, которые на самом деле не могут отвечать за итоги реализации программ, поскольку эти итоги — следствие непродуманной системы формирования ФЦП.

На территории Юга Правительство фактически не реализует ни одного серьезного проекта инфраструктурного и инновационного развития территорий. Назрела необходимость проведения жесткой инвентаризации действующих программ, уменьшения их количества. Зато оставшиеся или пролонгированные программы при условии наполнения их новыми инфраструктурными проектами должны быть профинансированы полностью¹³.

В содержательной и документальной частях действующей ФЦП «Юг России»-2 стратегические объекты развития всего южного макрорегиона институционально не выделены, массово фигурируют объекты локального значения и статуса, что неизбежно приводит к распылению средств. Однако эта программа, несмотря на критику независимых экспертов по по-

¹² Порядок формирования федеральных целевых программ трудно назвать разумным (интервью министра регионального развития РФ В. Яковлева «Rbcdaily.ru», 30.03.2006) [Электронный ресурс]. — М.: Федеральные целевые программы, Министерство экономического развития и торговли. — Режим доступа: http://www.programs-gov.ru/cgi-bin/news.cgi?news=138&id_news=1398, свободный. — Загл. с экрана.

¹³ Там же.

воду несовершенства ее организации, формирования и контроля, остается на сегодняшний день практически единственным инструментом государственной поддержки южных регионов. Безусловно, к приоритетам ФЦП должны относиться только те объекты, реализация которых способна генерировать общие для южного макрорегиона значительные позитивные изменения в динамике факторов, ресурсов и условий хозяйства, коммуникаций между ними и внешней средой, имеющие долгосрочный характер и отвечающие критериям роста конкурентоспособности, устойчивости и безопасности, а, следовательно, и снижения социальной напряженности и роста благосостояния граждан.

Соответственно в модернизированном варианте ФЦП «Юг России» при ранжировании объектов (проектов) следует предусмотреть следующие их статусы: макрорегиональные, региональные, муниципальные и локальные, которые и должны определять соотношение выделяемых на их реализацию финансовых источников. В долевом соотношении финансирования за счет средств федерального бюджета и за счет других, предусмотренных программой, источников с учетом статуса объекта (проекта) целесообразно осуществлять по схеме: 1:0 — для стратегических объектов общенационального значения, имеющих статус «естественной монополии»; 1:1 — для стратегических макрорегиональных объектов, имеющих перспективное значение в развитии всех или нескольких регионов; 1:2 — для региональных стратегических объектов, имеющих значение в обеспечении модернизации и инновации экономики, преодоления стагнации региона или межрегионального сотрудничества; 1:4 — для целевых объектов, имеющих значение для создания новых точек роста, модернизации и инновации, нормализации жизни населения после экстремальных событий на муниципальном уровне внутри регионов; 0:1 — для локальных инициативных объектов, вводимых хозяйственными субъектами за свой счет либо с помощью средств муниципальных или региональных бюджетов развития¹⁴.

По мнению сотрудников экономического отдела Южного научного центра РАН, политика выравнивания регионального практически исчерпала себя, тогда как принцип поляризации стратегического развития регионов может способствовать успешности начальной фазы экономического подъема и генерировать позитивные тенденции развития социоприродохозяйственного комплекса Юга России. Необходимо перейти от рассмотрения Юга России как «кладовой» природных ресурсов к формированию инфраструктурного комплекса инновационного типа. Именно опережающее развитие инфраструктуры может стать началом экономического процветания Юга, поможет преодолеть негативные тенденции и вывести в фазу интенсивного развития через опережающее развитие ключевых инфраструктурных отраслей макрорегиона — транспорта

и энергетики. Северный Кавказ как «опорный регион» должен быть выделен в Генеральной схеме пространственного развития России с указанием его функций, а также национальных задач.

Программно-целевой подход в развитии ЮФО должен опираться на верно сформулированную концепцию и стратегию, определение не только источников, но и инструментов, каналов и форм финансирования с привлечением средств федерального и региональных бюджетов, а также частных инвесторов и сбережений населения. Ведь формирование целевой программы развития территории при отсутствии стратегии и концепции, неясности стратегических приоритетов нарушает саму логику научного предвидения¹⁵.

Необходима принципиально новая стратегия целевых программ. Во-первых, Россия остается «страной диспропорций» — экономических, демографических, инфраструктурных. ФЦП должны ставить своей задачей не просто «сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов», но, прежде всего, формирование единой замкнутой системы национальных инфраструктур и коммуникаций, геополитически связывающих всю страну. Во-вторых, привлечение бюджетных ресурсов, как справедливо отметил Президент России В. Путин, логичнее всего там, где конкуренция частных производителей почти бессильна, где очевидны долгосрочные, стратегические интересы всего российского общества, и где просто не может быть быстрой коммерческой отдачи. При этом необходимо обеспечить широкое вовлечение крупного бизнеса в решение приоритетных общегосударственных задач, в крупные национальные проекты. Особое значение в этой связи глава государства придает участию бизнеса в реализации крупных инфраструктурных проектов: транспортных, магистральных, связанных с энергообеспечением, укреплением приграничной инфраструктуры. Роль ФЦП — быть индикатором для ориентирующихся на государство инвесторов в субъектах Федерации, способствовать формированию инвестиционного каркаса страны.

В-третьих, среди действующих ФЦП недопустимо мало крупных программ технологического развития, которые могли бы содействовать формированию в регионах полюсов инновационного роста, территориально-производственных комплексов (кластеров), соединяющих воедино очаги инновационного роста, индустриальные зоны и инфраструктурные цепочки. Разработка и реализация ФЦП нового поколения — задача уже сегодняшнего дня.

Федеральному центру целесообразно сосредоточиться именно на межрегиональных программах, разрабатываемых и финансируемых совместно с ассоциациями экономического взаимодействия, а также на программах проблемных территорий, не совпадающих с границами субъектов Федерации¹⁶.

¹⁴ Иншаков, О. В. О модернизации федеральной целевой программы «Юг России» [Текст]: доклад на Международной научно-практической конференции «Вековой поиск модели хозяйственного развития России», VII годовое заседание «Региональное экономическое пространство: интеграционные процессы», г. Волжский: 23 – 25 сентября 2004 г. / О. В. Иншаков. — Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2004. — С. 28.

¹⁵ Обеспечение экономического роста в Северо-Кавказском регионе на основе создания трансконтинентальных МТК и повышения его роли в приграничном сотрудничестве РФ с сопредельными государствами на период 2006 – 2010 гг.: (концепция): препринт # WR/2005/29/ О. В. Иншаков (рук. авт. кол.) и др. — Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2005.

¹⁶ Гранберг, А. Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов / А. Г. Гранберг. — Изд. 4-е, доп. — М.: Изд-во Дом ГУ ВШЭ, 2004. — С. 463.

Е. В. Хазова

(Ассоциация «Северо-Запад»)

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ПРИ РАЗРАБОТКЕ ПРОГРАММ КОМПЛЕКСНОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Я хотела бы остановиться на основных проблемах, с которыми сталкиваются регионы в процессе разработки и реализации стратегических планов.

Одним из главных и эффективных инструментов реализации рыночных отношений выступает региональная политика Федерального центра и региональных властей. Она призвана увязывать интересы регионов, в том числе и регионального бизнеса, с интересами государства, приводить в действие ресурсы их экономического роста, находить оптимальные варианты интеграции в экономику страны и мировое хозяйство, а в итоге — обеспечивать общественно-политическую и социально-экономическую стабильность в стране.

Как известно, сегодня прогноз развития территорий составляется на основе системы показателей, сформулированной Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации и доведенной в регионы. Эта система охватывает только те стороны жизнедеятельности субъекта Федерации, которые имеют значение для федерального уровня управления территориальным развитием. За ее рамками остаются такие жизненно важные для самих регионов и их органов государственной власти аспекты, как экономическая и социальная дифференциация между различными районами, населенными пунктами внутри региона, финансовое положение предприятий различных отраслей, инвестиционная привлекательность региона, социальное положение различных групп населения, баланс притока и оттока финансовых ресурсов, использование природных ресурсов.

Следует отметить неразвитость методологической базы сбора и обработки информации, необходимой для надежных прогнозов. Целый ряд прогнозных показателей не рассчитывался, поэтому отсутствуют отдельные показатели статистической информации за предыдущие годы и специальные методики расчета. Немалые трудности связаны с увязкой экономических и социальных показателей развития региона. По мнению многих экспертов, не разработана действительно современная методика оценки земельных, минеральных, лесных, водных, топливно-энергетических, трудовых ресурсов территорий.

Сегодня фактически отсутствуют устойчивые информационные потоки между субъектами Федерации. Такие потоки особенно важны для регионов, поскольку невозможно всерьез строить прогноз, стратегию, программу развития территории, отрасли без учета взаимного влияния регионов. Общероссийский прогноз также недостаточно сбалансирован с точки зрения учета потребностей регионов.

За последние несколько лет разработан ряд документов, так или иначе связанных с перспективами развития субъектов Федерации. Так в Совете Федерации разработан документ «О реформировании государственно-территориального устройства России», суть которого сводится к повышению эффективности региональной политики на основе укрупнения субъектов Федерации. Смысл укрупнения состоит в уменьшении числа объектов государственного регулирования и снижении количества административно-территориальных перегородок, что создает более благоприятные ус-

ловия осуществления институциональных и структурных реформ.

Министерством регионального развития Российской Федерации разработан другой документ — «Концепция пространственного развития Российской Федерации». Минрегионразвития предлагает отказаться от принципа равномерности федеральной поддержки и перейти к «поляризованности», уделяя особое внимание «точкам роста». По мнению Министерства, в России должен быть сформирован новый опорный каркас пространственной организации. Узлами каркаса должны выступить крупные городские агломерации — инновационные и управленческие центры, концентрирующие в себе экономическую активность и выступающие источником изменений в стране.

Для Правительства Российской Федерации в целом в большей степени характерен пока отраслевой подход в разработке и реализации целевых программ. Эти вопросы регулируются федеральными законами, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами Минэкономразвития и Минфина России.

На наш взгляд, должна быть выработана единая идеология разработки стратегий и программ комплексного социально-экономического развития регионов Российской Федерации, учитывающая интересы как регионов-доноров, так и остальных территорий.

К числу основных проблем, с которыми сталкиваются регионы в процессе разработки и реализации программ и стратегий, с нашей точки зрения, можно отнести, во-первых, то, что среднесрочные Программы социально-экономического развития, принимаемые на федеральном уровне, носят описательный характер и не содержат конкретных целевых ориентиров, перечней мероприятий, крупных инвестиционных проектов, связанных с определенными отраслями экономики или видами экономической деятельности и территориями Российской Федерации.

Во-вторых, слабо развито методическое сопровождение и нормативно-правовая база регионального планирования. В действующем законодательстве отсутствует четкая трактовка программных документов для регионов, а также регламентация взаимосвязи основных документов социально-экономического планирования федерального и регионального уровня.

В этой связи необходимо принятие Федерального закона «Об организации разработки и реализации государственной политики в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации», определяющего систему понятий и механизмов взаимодействия уровней власти в реализации государственной региональной политики. Без наличия единой системы разработанных и реализуемых программно-целевых документов еще более проблемной является ситуация в сфере взаимодействия регионов и муниципальных образований.

В-третьих, отсутствие достоверной информации о перспективах деятельности бизнеса на территории региона. При определении перспектив развития региона наиболее сложными являются оценка деятельности бизнеса и прогноз его инвестиционных намерений.

Проблема получения информации о перспективах деятельности бизнеса на территории региона осложняется в связи с широко трактуемой «коммерческой тайной».

В связи с этим предлагается законодательно закрепить обязанность хозяйствующих субъектов предоставлять органам исполнительной и муниципальной власти информацию, необходимую для разработки региональных и местных концепций, стратегий и программ социально-экономического развития соответствующих территорий. Установить ответственность хозяйствующих субъектов за непредставление информации или ее недостоверность. Требуется ускорение принятия Федерального закона «О государственной статистике», устанавливающего порядок, механизм сбора и использования статистической информации, а также разработки новой системы статистики — в первую очередь, на муниципальном уровне. Необходимо внести изменения в Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» и сузить перечень показателей, относящихся к коммерческой тайне.

Структура стратегического планирования, предложенная в типовом макете, должна учитывать не только необходимость изучения основных проблем развития, но и проведения анализа слабых и сильных сторон, оценки внешних факторов, влияющих на развитие региона, что позволит четче сформулировать цели и задачи, стоящие перед регионом.

С нашей точки зрения, необходимо предусмотреть единый подход к соответствию (согласованности) целей, показателей и критериев оценки результатов

в системе «Федерация — субъект Федерации — муниципальное образование» по оценке достижения целей и выполнения задач с учетом разделения и делегирования полномочий; определить индикаторы регионального развития.

При принятии на федеральном уровне стратегий базовых отраслевых комплексов, являющихся государственными или имеющих значительную долю государственного участия (РАО «Газпром», РАО ЕЭС, РАО РЖД и др.), необходимо предусматривать региональный аспект.

Анализ разработанных и принятых программ, концепций и стратегий развития регионов Российской Федерации показал отсутствие проработок с учетом вопросов межтерриториальной кооперации, с использованием интегральных подходов, учитывающих в одинаковой мере отраслевое и пространственное развитие территорий или базирующихся на кластерном подходе. С точки зрения экспертов, это наиболее перспективное направление для разработки стратегий социально-экономического развития различных регионов и Российской Федерации в целом.

Не рассматривается вопрос о стратегии развития макрорегиона -федерального округа. В современных условиях стратегия развития федерального округа — это тот уровень планирования и управления, в котором может быть найдено оптимальное сочетание стратегических интересов Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований и развития отраслей, крупных хозяйствующих субъектов и инфраструктурных монополий.

С. А. Банин

(Департамент экономического развития при Правительстве Кировской области)

СОГЛАСОВАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРИОРИТЕТОВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ РФ

В настоящее время на федеральном уровне определен новый подход к стратегическому планированию регионов России. Суть данного подхода — в разработке субъектами Федерации комплексных программ социально-экономического развития, включающих стратегию социально-экономического развития, схему территориального планирования и программу социально-экономического развития.

21 июля 2006 г. в Москве состоялось заседание Государственного совета, где Президент России В. В. Путин подчеркнул особую значимость проблематики взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов для дальнейшего развития страны, указав на то, что «на территории страны не должно быть отсталых провинций и «медвежьих углов», живущих отдельно от планов всей России и тенденций развития современного мира». Он также заявил, что консолидация усилий на стратегических, «прорывных» направлениях развития должна стать ядром обновленной региональной политики России.

Следует отметить, что развитые страны стали активно использовать планирование, когда осознали, что в окружающем мире изменения происходят слишком быстро. Порой настолько быстро, что не хватает времени осознать эти изменения, в результате чего возникает неопределенность. Сегодня в России мы вышли

на качественно новый уровень планирования, отличный от того, что был во времена Советского Союза. С появлением большого количества самостоятельных хозяйствующих субъектов и лиц, принимающих решения, управление сверху директивными методами просто невозможно. Конечно, не может быть и речи о возвращении к госплановским методам управления хозяйством. Государство старается применять новые инструменты управления, и один из них — стратегическое планирование. На сегодняшний день мы вышли на уровень комплексного стратегического планирования развития территорий.

В Кировской области в настоящее время осуществляется научно-исследовательская работа по разработке Комплексной программы социально-экономического развития Кировской области до 2020 г. Разработчиком Комплексной программы выступает НП «Институт социально-экономического инвестиционного проектирования» (г. Москва). В соответствии с подходом, определенным на федеральном уровне, в состав Комплексной программы войдут: Стратегия развития Кировской области до 2020 года, Программа социально-экономического развития Кировской области (с горизонтом планирования 5 лет) и Схема территориального планирования.

Хочется отметить, что в Кировской области на протяжении нескольких лет вопросам стратегического планирования уделяется очень серьезное внимание.

Мы четко понимаем, что успех всей работы зависит от консолидации усилий всех уровней: федерального, регионального, муниципального, и, конечно же, бизнеса и общественности.

Сегодня ни у кого не вызывает сомнения, что Россия сильна регионами, а регионы — муниципальными образованиями. Решая эффективно задачи социально-экономического развития регионов, мы, тем самым, обеспечиваем динамичное развитие муниципальных образований. Повторю, что на заседании Госсовета Президент В. В. Путин особо отметил насущную необходимость комплексного стратегического планирования развития отдельных территорий во взаимосвязи со стратегическими планами развития страны в целом. Безусловно, сегодня главным ориентиром все-таки является государство, федеральный центр. Зная позицию государства, его намерения, территории смогут выстраивать свои стратегические планы с их учетом.

Следует отметить, что отсутствие долгосрочной стратегии регионального развития, реализация которой обеспечивалась бы соответствующими программами, предусматривающими механизмы реализации, не обеспечивает должной взаимосвязи региональных приоритетов страны с разрабатываемыми на региональном уровне концепциями, стратегиями и программами развития и, в целом, снижает эффективность федеральной региональной политики.

В ходе работы над разработкой комплексной программы социально-экономического развития области, а также содействия разработке программ социально-экономического развития муниципальных образований региона возникает ряд проблемных вопросов, снижающих эффективность работы над программами развития как регионов, так и муниципальных образований. Сегодня выстраивается своего рода пирамида стратегического планирования, на вершине которой находится федеральный центр, а в основании — муниципальные образования. Вместе с тем, каждый из элементов этой пирамиды по-своему видит свои интересы и выстраивает приоритеты развития. Налицо несогласованность, отсутствие налаженных устойчивых коммуникаций между элементами пирамиды. Ситуация складывается таким образом, что субъекты Федерации пытаются предугадать действия федерального центра, а муниципальные образования, в свою очередь, пытаются предугадать действия и приоритеты развития субъектов Федерации. Регионам важно знать, как их развитие должно соотноситься с федеральной политикой. Очевидно, что от государства требуется долгосрочность приоритетов и их предсказуемость.

Да, сегодня просматриваются попытки установления диалога по вопросу социально-экономического развития между федеральным центром и регионами, между регионами и муниципальными образованиями. Федеральный центр пытается эффективно взаимодействовать с регионами, а регионы, в свою очередь, с муниципальными образованиями. В частности, примером конструктивного диалога является разработанная Министерством регионального развития Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов, которая, по сути, является рамочным документом. Тем не менее, Концепция никак официально не закреплена, и, следовательно, у субъектов Федерации есть вы-

бор следовать или не следовать в своем стратегическом планировании положениям данного документа.

Помимо Концепции, Межведомственной комиссией при Министерстве регионального развития разработан проект Технического стандарта разработки стратегии социально-экономического развития субъекта. Но, как и в случае с Концепцией Стратегии социально-экономического развития регионов РФ, регионы вправе следовать или нет этому стандарту. При отсутствии такого регламентирующего документа разработка стратегии социально-экономического развития субъекта Федерации происходит, образно говоря, вслепую.

То есть, очевидно, что без проработанного, подробного, емкого, законодательно закрепленного документа, без четко выстроенного, налаженного механизма согласования и одобрения стратегических приоритетов социально-экономического развития субъектов Федерации на федеральном уровне, установление эффективной конструктивного взаимодействия между Федерацией и регионами затруднено.

Таким образом, исходя из рассмотренных проблем, видно, что субъектам Федерации крайне необходимы в кратчайший срок:

- ♦ принятие Федерального закона «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации»;
- ♦ утверждение Технического стандарта разработки стратегии социально-экономического развития субъекта Федерации;
- ♦ разработка процедуры согласования стратегических приоритетов социально-экономического развития субъектов Федерации на федеральном уровне;
- ♦ создание Федерального фонда поддержки социально-экономических реформ в регионах и муниципальных образованиях.

Помимо вышеуказанных проблем, хотелось бы еще сказать о следующем. На сегодняшний день нам не понятен механизм и практические подходы к согласованию стратегий развития регионов с крупными налогоплательщиками, представителями региональных элит и естественных монополий, в частности, ОАО «Газпром», РАО «ЕЭС России», «Российские железные дороги». Проблема заключается в том, что ни крупные налогоплательщики, ни представители региональных элит, ни естественные монополии не раскрывают перед органами исполнительной власти свои перспективные планы развития, ссылаясь на конфиденциальность информации. Безусловно, при таком подходе эффективность разработки субъектами Федерации стратегий социально-экономического развития значительно снижается.

Принимая во внимание данную проблему, необходима разработка федеральными министерствами и ведомствами, а также естественными монополиями территориальных проекций стратегий развития и информирование о них региональных органов власти.

В заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть, что регионам России крайне необходима синхронизация действий между субъектами Федерации, муниципальными образованиями и федеральным центром по вопросу стратегического планирования социально-экономического развития, так как именно это является залогом динамичного развития российской экономики.

СТИМУЛЫ К ПРОВЕДЕНИЮ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В УПРАВЛЕНИИ РЕГИОНАЛЬНЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ

Международный опыт показывает, что система финансовой помощи бюджетам других уровней, направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов (муниципалитетов), одновременно может способствовать и созданию стимулов для проведения на региональном (местном) уровне рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики и повышению эффективности бюджетных расходов¹.

Проводимая в последние годы реформа межбюджетных отношений привела к уточнению и расширению полномочий органов государственной власти субъектов Федерации и муниципальных образований. В связи с этим особую роль приобретает такая форма финансовой помощи, которая, с одной стороны, поддерживала бы определенные направления бюджетной политики региональных и местных органов власти, а с другой, не являлась бы чрезмерным вмешательством в эту политику².

В целом, как было отмечено еще в Программе развития бюджетного федерализма, одобренной федеральным правительством в 2001 г.³, формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей региональным и местным органам власти проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику, должно преследовать достижение нескольких взаимосвязанных целей, среди которых экономическая эффективность, социальная справедливость, политическая консолидация, территориальная интеграция и бюджетная ответственность. Последнее подразумевает, что управление общественными финансами осуществляется от имени и в интересах населения при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий для предоставления государственных (муниципальных) услуг, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики, сбалансированности всех стадий бюджетного процесса; происходит повышение законодательно установленной взаимной ответственности органов власти разных уровней при выработке и проведении бюджетной политики.

Достижению ответственной бюджетной политики на региональном и местном уровнях во многом в последние годы способствовал опыт функционирования Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов, формируемого в составе федерального бюджета. Этот Фонд хорошо зарекомендовал себя как инструмент, стимулирующий органы государственной власти субъектов Федерации повышать качество управления общественными финансами.

Создание такого фонда было предусмотрено еще в Концепции реформирования межбюджетных отно-

шений в 1999–2001 гг.⁴ В качестве источника формирования этого фонда был установлен кредит Международного банка реконструкции и развития (МБРР) на сумму в 120 млн долларов США⁵. Субсидии из этого фонда, получившего название Фонда реформирования региональных финансов (ФРРФ), предоставлялись не более чем пяти регионам, отобраным на конкурсной основе и обеспечившим реализацию двухлетней программы реформирования региональных финансов или ее первого (годового) этапа.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 8 мая 2002 г. № 301, утвердившим Положение о предоставлении и расходовании субсидий из ФРРФ, основной целью Фонда являлось повышение качества управления региональными и муниципальными финансами и стимулирование регионов к внедрению в бюджетный процесс лучших практик в сфере управления общественными финансами. Принципами распределения средств ФРРФ являлись⁶:

- ♦ софинансирование — средства Фонда предоставлялись субъекту Федерации в виде субсидий из федерального бюджета только после успешного выполнения этапа Программы, финансируемого за счет средств регионального бюджета, что повышало степень ответственности региональных государственных органов власти за реализацию заявленных реформ;

- ♦ конкурсный отбор и обусловленность — предоставление средств Фонда осуществлялось исключительно по итогам проведения отбора субъектов Федерации, представивших на конкурс в Минфин России Программы реформирования региональных финансов. Кроме того, по условиям распределения средств Фонда, для регионов были установлены дополнительные дисквалификационные критерии, минимальные стандарты качества управления региональным финансами и минимальные требования, несоответствие которым влекло за собой лишение региона права на получение субсидий из Фонда или права на участие в конкурсе;

- ♦ добровольность и инициативность — все регионы участвовали в конкурсе на добровольной основе, проявляя собственную инициативу по подготовке заявки на участие в конкурсе на получение средств Фонда;

- ♦ программа бюджетных реформ — при подготовке заявок на участие в конкурсе каждый регион был обязан разработать и реализовать Программу реформирования региональных финансов, которая должна была охватывать широкий спектр проблем управления общественными финансами;

- ♦ формализация оценок и условий — вся методика отбора заявок и оценки реализации программ реформирования была основана на формализованной коли-

¹ Христенко, В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы [Текст] / В. Б. Христенко. — М.: Дело, 2002.

² Силуанов, А. Г. Повышение эффективности межбюджетных отношений и качества управления общественными финансами в 2006–2008 годах [Текст] / А. Г. Силуанов // Финансы. — 2006. — № 1.

³ Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584.

⁴ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 30 июля 1998 г. № 862.

⁵ Соглашение о займе на развитие бюджетного федерализма и реформирование региональных финансов № 4647-RU, которое вступило в силу 5 июня 2002 г.

⁶ Ваксова, Е. Е. Федеральная поддержка реформ общественных финансов на региональном и местном уровнях [Электронный ресурс] / Е. Е. Ваксова. — М.: Центр исследования межбюджетных отношений. — Режим доступа: <http://www.rb-centre.ru>, свободный. — Загл. с экрана.

качественной оценке качественных изменений в системе управления региональными финансами по итогам реализации ряда запланированных мероприятий.

В период с 2002 по 2004 гг. было проведено три конкурса на получение субсидий из ФРРФ. При этом интерес субъектов Федерации к получению субсидий на комплексное реформирование региональных финансов от конкурса к конкурсу возрастал: заявки на участие в первом конкурсе были поданы семью регионами, во втором конкурсе участвовало восемь субъектов Федерации, а в рамках участия в третьем конкурсе было подано уже тринадцать заявок.

По результатам оценки победителями и соответственно получателями субсидий из ФРРФ были следующие субъекты Федерации: Чувашская Республика, Вологодская, Самарская, Челябинская области и Санкт-Петербург (первый конкурс), Республика Карелия, Краснодарский и Хабаровский края, Астраханская и Саратовская области (второй конкурс) и Ставропольский край, Калужская, Пермская, Тверская области и Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ (третий конкурс).

В пользу выбранного механизма субсидирования комплексных программ реформ региональных финансов свидетельствовал ряд обстоятельств. Субсидии предоставлялись на условиях софинансирования, что требовало от региона заинтересованности в реализации именно предусмотренных программой реформирования мероприятий. Элементы конкурсности позволяли максимизировать эффект от предоставления субсидий, поскольку при проведении конкурса отсеивались субъекты Федерации, не имеющие необходимых возможностей и реального желания для проведения запланированных реформ. При получении субсидий не происходило роста долговой нагрузки и просроченной задолженности субъекта Федерации, что позволяло проводить реформы, не снижая оценку уровня кредитоспособности региона. При разработке программы и расчете доли софинансирования проводилась объективная оценка возможности региона предоставить на указанные мероприятия финансовые средства, поскольку сумма софинансирования закладывалась в закон о региональном бюджете на очередной финансовый год.

Субъектами Федерации за два года реализации программ реформирования региональных финансов были получены существенные результаты на пути совершенствования качества управления региональными финансами.

Органы государственной власти субъектов Федерации получили объективную оценку состояния региональных финансов с помощью независимых экспертов; создана база данных по управлению общественными финансами; обеспечивалось повышение квалификации работников финансовых органов⁷.

К 2004 г. порядок функционирования ФРРФ, по сравнению с другими фондами, через которые предоставлялась финансовая помощь из федерального бюджета, был наиболее детально урегулирован на нормативно-правовом уровне, а механизм конкурсного отбора регионов-получателей средств этой финансовой помощи, носивший стимулирующий характер, показал свою высокую эффективность⁸.

В связи с этим на федеральном уровне было принято решение о формировании, начиная с 2005 г., в составе федерального бюджета аналогичного фонда. При этом было решено увеличить количество получателей средств из него до восьми субъектов Федерации ежегодно, а начиная с 2006 г. предоставлять такие субсидии и муниципальным образованиям⁹. В отличие от своего «предшественника» Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов (ФРРМФ) формируется исключительно за счет собственных средств федерального бюджета.

Положение о ФРРМФ было утверждено Постановлением Правительства РФ от 5 января 2005 г. № 2, а первый конкурс среди регионов проведен в соответствии с приказами Минфина России еще во второй половине 2004 г. К конкурсу были допущены субъекты Федерации, не имеющие дисквалификационных показателей, характеризующих управление бюджетными средствами, не являвшиеся получателями субсидий из ФРРФ в прежние годы и представившие в Минфин России разработанные и утвержденные программы реформирования региональных финансов.

Правительство РФ определило несколько основных направлений реформирования региональных и муниципальных финансов, каждое из которых разворачивается в комплекс мероприятий:

- ♦ реформа бюджетного процесса и управления расходами;
- ♦ бюджет и бюджетный процесс, ориентированные на результат (так называемое «бюджетирование, ориентированное на результат»);
- ♦ административная реформа;
- ♦ реформирование системы финансирования отраслей государственного и муниципального сектора экономики;
- ♦ совершенствование системы управления инвестициями;
- ♦ развитие системы бюджетных закупок;
- ♦ создание условий для развития доходной базы;
- ♦ повышение эффективности использования государственного и муниципального имущества;
- ♦ совершенствование долговой политики;
- ♦ межбюджетные отношения;
- ♦ среднесрочное финансовое планирование;
- ♦ повышение открытости управления региональными и муниципальными финансами.

Приказом Минфина России от 24 августа 2004 г. № 238 была утверждена процедура подачи регионами заявок на участие в конкурсе на получение субсидий из ФРРМФ, порядок оценки этих заявок и иные методические материалы.

В соответствии с установленными требованиями, на этапе подачи заявки к участию в конкурсе допускаются только субъекты Федерации (муниципальные образования), участвующие в проводимом Минфином России мониторинге финансового положения и качества управления региональными (муниципальными) финансами¹⁰ и не являвшиеся получателями субсидий в предыдущие пять лет. К участию в отборе муниципальных образований допускаются столицы (административные центры) субъектов Федерации либо муниципальные образования с численностью населения более 200 тыс. чел.

⁷ Опыт реализации Программ реформирования региональных финансов [Текст] / под ред. А. В. Юрина. — М.: Рохос, 2004.

⁸ Программы реформирования региональных финансов. 2005 г. [Текст] / сост. В. В. Климанов. — М.: КомКнига, 2005.

⁹ Впервые такое предложение было выдвинуто еще в 1998 г., в Концепции реформирования межбюджетных отношений: «Средства ФРРФ будут выделяться субъектам Федерации, а в отдельных случаях и крупным городам на возвратной основе».

¹⁰ Приказ Минфина России от 2 августа 2004 г. № 223 (с изменениями от 18 августа 2005 г. — приказ № 211).

Основными этапами оценки представленных заявок, проводимой Минфином России, являются оценка исходного уровня управления региональными (муниципальными) финансами, оценка программы на первом и втором этапах и оценка плана использования субсидий из ФРРМФ.

По результатам отбора определяются субъекты Федерации (муниципальные образования), имеющие наилучшие показатели сводной оценки (не более восьми в каждом конкурсе). Отобранные субъекты Федерации (муниципальные образования) в месячный срок с момента получения информации о результатах конкурса представляют в Минфин России уточненный план использования субсидий.

Субсидии из ФРРМФ предоставляются двумя частями (траншами) в течение двух финансовых лет по итогам выполнения этапов программы реформирования региональных (муниципальных) финансов. Оценка выполнения программы производится путем соотношения фактического показателя качества управления региональными (муниципальными) финансами с предусмотренным программой плановым показателем.

При исполнении программы субъект Федерации (муниципальное образование) имеет право при наличии соответствующего обоснования заменить программные мероприятия в допустимых пределах.

Если один или несколько субъектов Федерации (муниципальных образований), отобранных для получения субсидий, лишаются права на получение первой или второй части субсидии, эти средства распределяются между другими регионами (муниципальными образованиями), которые выполнили необходимые условия.

Реализация второго этапа программы, процедуры подачи отчета, оценки выполнения второго этапа программы и предоставление второй части субсидий происходят аналогично первому этапу.

Перечисление субсидий из ФРРМФ производится на основании распоряжения Правительства РФ, проект которого вносится в установленном порядке Минфином России. Субсидии зачисляются в установленном для исполнения федерального бюджета порядке на счета бюджетов субъектов Федерации (муниципальных образований), открытые в органах Федерального казначейства, с отражением их в доходах соответствующих бюджетов.

Полученные средства могут направляться на финансирование расходов (включая возмещение ранее произведенных расходов) по реализации программ, обслуживание и погашение долговых обязательств, развитие социальной инфраструктуры, реализации социально значимых мероприятий и проектов. Конкретные мероприятия, финансируемые за счет субсидий, а также порядок использования этих средств определяются органами исполнительной власти субъектов Федерации (местной администрацией).

Процедуры участия субъектов Федерации и муниципальных образований в конкурсах на получение субсидий из ФРРМФ, включая методические материалы, а также результаты оценки заявок утверждены в целом ряде приказов Минфина России¹¹.

В 2004 г. заявки на участие в первом конкурсе на получение субсидий из ФРРМФ были представлены 12 субъектами Федерации, а именно: республиками Бурятия, Коми, Марий Эл, Саха (Якутия), Хакасия, Красноярским краем, Белгородской, Калининград-

ской, Кировской, Ленинградской, Омской и Смоленской областями. По дисквалификационным критериям не прошла Омская область.

В 2005 г. заявки были представлены уже 17 субъектами Федерации: республиками Алтай, Бурятия, Калмыкия, Мордовия; Алтайским и Красноярским краями; Амурской, Брянской, Волгоградской, Воронежской, Камчатской, Мурманской, Нижегородской, Новосибирской, Омской, Пензенской и Томской областями (из них по дисквалификационным критериям не прошли Камчатская и Новосибирская области) и 16 муниципальными образованиями: городами Астрахань, Барнаул, Братск, Брянск, Владимир, Волжский, Калуга, Киров, Красноярск, Мурманск, Пермь, Сургут, Тольятти, Хабаровск, Чебоксары и Якутск (из них по дисквалификационным критериям не прошел город Киров).

Соответственно, распределение субсидий по результатам конкурса было произведено с учетом сводной оценки, полученной тем или иным регионом, и объемами расходов их консолидированных бюджетов.

Оценка результатов реализации первого этапа программ реформирования региональных финансов была произведена осенью 2005 г.¹² Не все субъекты Федерации из числа победителей конкурса смогли выполнить необходимый минимальный уровень требований к реализации первого этапа программы. Поэтому по результатам этой оценки объем средств из ФРРМФ, предусмотренный Республике Марий Эл, не выполнявшей минимальные необходимые требования, перераспределился среди других субъектов Федерации. В 2005 г. общая сумма средств ФРРМФ, направленных в бюджеты субъектов Федерации, составила 600 млн руб. В 2006 г. первая восьмерка регионов-получателей средств ФРРМФ должна получить уже 642 млн руб.

Результаты второго конкурса регионов на получение субсидий из ФРРМФ, проведенного в 2005 г., показали, что суммарная оценка результатов реализации программ реформирования региональных финансов у регионов-победителей повысилась. При сравнении результатов оценки программ 2004 и 2005 гг. отмечается общий прогресс состояния даже исходного уровня управления региональными финансами. Такой прогресс отмечен и в частных случаях Красноярского края, и Республики Бурятия, которые принимали участие в конкурсах и 2004 г., и 2005 г., войдя в число победителей в последнем. В связи с этим, можно предположить наличие потенциала регионов провести запланированные реформы.

Не менее интересными стали результаты конкурса на получение субсидий из ФРРМФ среди муниципальных образований. Заявленный прогресс выполнения программ у городов-победителей 2005 г. достаточно высокий. С учетом этого можно сделать вывод о том, что для ряда муниципальных образований главной целью их участия в конкурсе, проводимом Минфином России, является не получение средств из ФРРМФ, а иные, прежде всего, политические выгоды.

Действительно, успешность работы ФРРМФ, функционирующего по принципу «деньги в обмен на реформы», свидетельствует о том, что собственно процесс реформирования служит импульсом для ряда иных, приводящих к позитивным изменениям действиям. Это подтверждается и тем, что во многих субъек-

¹¹ Приказы Минфина России от 24 августа 2004 г. № 238, от 24 августа 2004 г. № 239, от 17 декабря 2004 г. № 346, от 18 августа 2005 г. № 209, от 18 августа 2005 г. № 210, от 8 декабря 2005 г. № 320, от 26 декабря 2005 г. № 351.

¹² Приказ Минфина России от 14 октября 2005 г. № 266.

ектах Федерации на уровне региона созданы свои фонды реформирования муниципальных финансов. Опыт их существования, включая различные механизмы нормативно-правового регулирования конкурсного отбора муниципальных образований для получения дополнительных средств финансовой помощи из регионального бюджета, уже есть в Чувашской Республике, Ставропольском и Хабаровском краях, Кировской области и других субъектах Федерации.

Проводимые на федеральном уровне реформы, в том числе в бюджетной сфере, также свидетельству-

ют о необходимости развития существующих процедур и совершенствования межбюджетных отношений, направленных на стимулирование осуществления реформ в субъектах Федерации и муниципальных образованиях.

Осуществление подобных мер должно способствовать внедрению иных новаций на региональном и муниципальном уровне, в том числе при разработке документов долгосрочного характера, к которым можно отнести стратегии развития соответствующих территорий.

В. М. Башилов

(Совет территориального общественного самоуправления на Рождественских горках в г. Твери)

ТРАНСГРАНИЧНЫЕ КОАЛИЦИИ НА ОСНОВЕ ПРИНЦИПОВ СЕМАТ КАК НОВЫЙ СТРАТЕГИЧЕСКИЙ РЕСУРС РОССИИ (на примере «Кривичевского региона»)

Оценивая сегодня наработанный опыт стратегий социально-экономического развития и схем территориального планирования субъектов Федерации и муниципальных образований России, можно с уверенностью сказать, что никто из авторов этих проектов не строил свои разработки комплексно, в сквозном исполнении, начиная с субмуниципального уровня и кончая субъектом Федерации. Также большинство из них не рассматривали стратегии своих территорий в увязке со стратегиями хотя бы соседних субъектов, не говоря уже о территориальном планировании, выходящем за границы России.

Вопросы территориального планирования, выходящего за пределы территории России, в частности, в направлении Западной Европы, особенно уместно ставить сейчас, когда в конце 2006 г. президентство в Комитете высших должностных лиц Европейской Конференции министров регионального планирования (СЕМАТ) должно на три года перейти к России. Представитель нашей страны будет председателем этой международной организации, координирующей деятельность соответствующих институтов стран, входящих в Совет Европы. Было бы правильно использовать эту возможность в течение 2006 – 2009 гг. в национальных интересах России для интегрирования в европейское пространство, где мы могли бы успешнее взаимодействовать, взаимно дополняя друг друга в территориальном планировании.

Именно поэтому представляется крайне необходимым поговорить о возможных путях такой интеграции в европейское пространство. По мнению автора, одним из возможных практических шагов, позволяющих начать движение в этом направлении, является проект по созданию и стратегированию «Кривичевского региона».

Под регионом в данном случае понимается не административная единица, подобная нашим субъектам Федерации, а трансграничная коалиция разных стран и регионов, создаваемая в рамках определенных задач, связанных с планированием пространственного развития процесса повышения роли городов (урбанизации) на территории этих стран и регионов. «Кривичевский регион», заключенный в пространстве семиугольника: Тверь — Смоленск — Минск — Варшава — Калининград — Рига — Псков — это регион новой европейской урбанизации, осуществляемой в соответствии с принципами СЕМАТ, предполагающими коренную ломку исторических, идеологических и политических

стереотипов, новое переосмысление, ориентирующее на интегральную реконструкцию территорий Евроконтинента. Он может рассматриваться как своего рода альтернатива существующей географической концентрации экономической активности в пространстве пятиугольника крупнейших европейских городов: Париж — Милан — Мюнхен — Гамбург — Лондон, а также стихийно растущего мегаполиса Москва — Санкт-Петербург. При применении стратегического планирования к территории «Кривичевского региона», у Евроконтинента появляется резерв повышения глобальной конкурентоспособности.

Эта работа строится не на пустом месте, а учитывает то, что Россия достаточно тесно взаимодействует с Европой, и наши решения в области пространственного развития взаимно влияют друг на друга. В подтверждение этому можно привести простой и наглядный пример — трансевропейские транспортные коридоры. Это единые системы; развитие одной из них, естественно, отражается на других. Если Европа строит и обустроивает, допустим, трансевропейский коридор № 2 (Берлин — Москва — Нижний Новгород), то Россия подключается к этому процессу, так как это выгодно и ей.

Автору этих строк видится разумным продолжать смелее расширять это взаимодействие с Европой, опираясь на международный опыт и руководствуясь принятыми международными соглашениями в области пространственного развития Европы, в частности, выработанными Советом Европы в 2000 г. «Основополагающими принципами устойчивого пространственного развития Европейского континента». В этом документе определена политика пространственного развития в Европе, новые континентальные проблемы и перспективы, специфика частного сектора в пространственном развитии (что, кстати, крайне актуально для современной России), сами принципы устойчивого пространственного планирования Европы, даны предложения по укреплению сотрудничества между государствами — членами Совета Европы и участия регионов, муниципалитетов и граждан.

В связи с этим «Кривичевский проект» Совета территориального общественного самоуправления на Рождественских горках по созданию трансграничной коалиции с целью интегрирования России и Европы на принципах устойчивого пространственного развития Евроконтинента, как нельзя кстати, дает России шанс отработать на практике этот механизм интегра-

ции, тем самым внося свой вклад в пространственное развитие Европы.

Смысл этого проекта в создании единого междунационального и межрегионального коммуникационного и экономического пространства в зоне Северо-Востока Европы. Для успешной реализации этого проекта необходимо опереться на историю самой крупной славянской этнокультурной общности — кривичей, союза многочисленных восточнославянских племен (балтийских славян). Пространство, на котором проживали древние племена, в настоящее время включает территорию Польши, Белоруссии, Литвы, Калининградской, Псковской, Смоленской областей и Тверского края. Это и общая родословная, и общая территория, связанная с Великим Водоразделом Евразийского континента, Валдайскими истоками Волги, Днепра, Западной Двины. Эти связи не исчезли в период формирования русской нации в Средние века и были укреплены родоинастическими связями Тверского княжеского дома. И в первую очередь, политикой великого князя Тверского святого Михаила Ярославича.

Суть проекта заключается в том, чтобы объединить людей разных национальностей, конфессий, классов и слоев, с разным уровнем дохода в единое креативное сообщество на благо развития территорий, на которых проживали братья по крови — кривичи, с использованием современных технологий управления, в том числе стратегического планирования, как особой формы творчества населения.

Сразу может возникнуть вопрос — почему инициатива такого рода родилась у организации, занимающей в иерархическом списке административных единиц управления территориями последнее место? По мнению автора, причины, побудившие ТОС выступить инициатором данного проекта, заключаются в следующем:

Во-первых, опыт Совета ТОС по стратегическому планированию привел к выводу о том, что г. Тверь не выполняет своих функций как особый социальный институт. У города оказалась утрачена обратная связь с населением. Он не исполняет роль «ресурсного центра» развития сопредельных территорий. А невыполнение городом этих функций негативно сказывается на качестве жизни самого населения города, что становится особенно очевидным на субмуниципальном уровне. Это касается, по всей видимости, не только г. Твери, но и других российских городов, а также и большинства городов всего Европейского континента. Частью эти связи некогда существовали, но утеряны, частью — не успели сложиться, но судя по общеевропейскому опыту, они необходимы.

Дополнительно, в ходе разработки стратегического плана развития микрорайона, Совету ТОС стало понятно то, что стратегическое развитие микрорайона города в условиях глобализации нельзя вести, не участвуя в стратегическом планировании более широкого пространства, связанного в одно целое.

С другой стороны, принимаемые на европейском, национальном и региональном уровне решения и инвестиции, так или иначе связанные с пространством, должны опираться на полицентрическую модель развития и принципы СЕМАТ, требующие стимулирования развития, генерируемого городскими функциями, совершенствования взаимоотношений города и деревни, обеспечения территориального согласия (консенсуса) между участниками процесса пространственного планирования.

Для выполнения поставленной задачи региональные и муниципальные власти должны, руководствуясь прин-

ципами СЕМАТ, стремиться к реализации программ пространственного развития, что, в свою очередь, требует наличия демократических легитимных территориальных органов власти, высокого профессионализма и опыта, активного участия граждан и общественных групп в планировании пространственного развития.

А так как в Твери кроме Совета ТОС этими вопросами никто не занимается, то Совет ТОС включился в пространственное планирование России и Европы от имени города, так как он является составной частью городской среды, а значит носителем городских интересов пространственного развития за его пределами.

Во-вторых, Совет ТОС в своем развитии опирается на демократию прямого действия, которая и в правовом, и в общественно-политическом отношении существенно отличается от представительской демократии. Подобная демократия не укладывается в рамки существующего типа пространственного развития, исторически связанного с индустриальным обществом. Она не замкнута на административно-политические границы. Прямая демократия, в сущности, трансгранична и как бы предназначена для сетевого типа отношений, в которых она рассматривает всех участников процесса управления территориями равноправными партнерами. Представительская демократия по своему жизненному циклу в настоящее время перешла в фазу угасания и превратилась в уже неэффективную политическую форму управления государством, в ограничивающий фактор для социально-экономического развития стран и регионов Евразийского континента. Демократия прямого действия, несмотря на то что она зародилась в недрах представительской демократии, еще далека от пика своего развития. Ее время только пришло, ее потенциал еще до конца не раскрыт. Главное отличие демократии прямого действия от представительской заключается в том, что она несет в себе творческое начало, живое творчество масс. При этом в системах стратегического планирования начинает формироваться особое самосознание прямой демократии как демократии креативной. Поэтому прямую демократию можно без преувеличения назвать творческой демократией, креативной демократией.

Глобальная задача и один из предметов креативной демократии — новое качество пространственного развития, целостный, интегрированный процесс повышения роли городов как «ресурсных центров» развития сопредельных территорий, в том числе новых взаимоотношений с сельским окружением, через который люди и общество должны создавать местности и события, соответствующие присвоению уже не просто их труда, но и их истории в целом, что соответствует идее постиндустриального общества. Именно на подобную творческую работу нацеливают нас принципы СЕМАТ, ориентирующие на интегральную реконструкцию территорий Евразийского континента с целью повышения его глобальной конкурентоспособности.

И наконец, последняя причина: Совет ТОС имеет уникальный опыт по стратегическому планированию на субмуниципальном уровне, базирующийся на творческой инициативе населения, которой в принципах СЕМАТ уделяется большое внимание.

С апреля 2004 г. Совет ТОС на Рождественских горках в качестве субмуниципального образования Твери развивает идею стратегического планирования развития города и области снизу, через развитие сети ячеек территориальной самоорганизации, основанной на демократии прямого действия.

С целью реализации указанной идеологической платформы создан Координационный совет по стра-

тегическому планированию Совета ТОС, в который вошли помимо жителей депутат Государственной думы РФ, представители областной и городской администрации, ученые вузов г. Твери, представители партий и общественно-политических движений, бизнеса и Тверской епархии Московского патриархата РПЦ.

В развитии вышеупомянутого проекта, с 25 по 30 июня 2006 г., председатель Совета ТОС на Рождественских горках В.М. Башилов, в рамках программы российско-польского сотрудничества, в составе российской делегации лидеров общественных и некоммерческих организаций, работающих в сфере общественного и социально-экономического развития России, принял участие в международной экспертной встрече представителей российских и польских организаций.

После этого Совет ТОС выступил с инициативой народной дипломатии по налаживанию тверско-польского сотрудничества с целью содействия формированию на территории деятельности ТОС на Рождественских горках нового туристическо-рекреационного сектора экономики с опорой на историко-культурное наследие территории.

В основу сотрудничества положены гуманитарные технологии, основанные на существовании в раннем средневековье особо крупного ареала кривического (балтийских славян) племенного единства на территории, включающей современную Польшу, Литву, Белоруссию, Калининградскую, Смоленскую, Псковскую и Тверскую области России, а в позднем средневековье — развитых рододинастических связей Тверского княжеского дома с североевропейскими династическими домами, особенно с Литовско-Польским домом Ягеллонов.

В настоящий момент процесс развития сотрудничества перешел в практическую фазу. Заявки, поданные Советом ТОС в областной Комитет по туризму и в Российский союз туристической индустрии на включение двух туристических проектов под общим рекламным названием (брендом) «Путь San Graal»: туристическо-паломнический маршрут «К тверским истокам династии Ягеллонов», «Музей Тверского княжеского дома и его Европейских рододинастических связей», включены в Каталог инвестиционных предложений развития индустрии туризма в Тверской области. Также подписано соглашение о сотрудничестве с туристической фирмой «Комильфо» по включению бренда «Путь San Graal» в туристический маршрут «Золотой путь России».

Дополнительно практическим шагом по развитию сотрудничества является создание опорного логистического центра для продвижения польских товаров на рынки России с использованием потенциала складских помещений Тверской области и транспортных мощностей, связанных с использованием действующих

автодорожных путей «Москва — Санкт-Петербург», «Москва-Рига» и аэропорта «Мигалово», а также сконцентрированных в г. Твери ресурсов Интернет-торговли, в том числе создаваемых французскими транснациональными корпорациями.

Осуществляя этот вид деятельности, ТОС выступает в роли своеобразного народного агентства регионального развития Тверской области, действующего на основе идеи прямой демократии, и выполняет его функции.

Данная деятельность Совета ТОС не что иное, как фрагмент отработки на практике механизма создания единого международного и межрегионального коммуникационного и экономического пространства в зоне Северо-Востока Европы по инициативе граждан. Кроме того, она содействует формированию евробренда — европейского имиджа Тверской области, что Совет ТОС относит к составной части процесса евроинтеграции и к чрезвычайно актуальным вопросам стратегической политики России, позволяющей улучшить инвестиционный климат страны.

Эти практические шаги несколько опережают сам процесс по созданию и стратегированию «Кривичевского региона», но зато они являются узловыми точками, за счет которых в будущем стратегический план этого трансграничного региона может быть реализован.

Пока в этом проекте участвует только Тверская область. На очереди — Смоленская. Проведены переговоры в Москве с Посольством Республики Польша, которое в настоящее время готовит пакет встречных предложений.

Этот проект позволит несколько иначе взглянуть на приграничное сотрудничество государств, рассматривая создание «Кривичевского региона» как единой самостоятельной трансграничной коалиции. Начинать надо с создания ассоциации стратегического планирования городов «Кривичевского региона». Дополнительно в нее должны войти крупные хозяйствующие субъекты трансграничного характера деятельности. В ассоциацию могли бы включиться и церковные институты (православные и католические).

На первый взгляд кажется парадоксально, но устойчивое развитие экономики России, реализация ее национальных интересов и даже территориальная целостность неразрывно связаны с эффективным освоением европейского территориального пространства через создание и развитие трансграничных коалиций.

В связи с этим и используя ожидаемое президентство России в Комитете высших должностных лиц Европейской Конференции министров регионального планирования (СЕМАТ), необходимо уделять большее внимание выработке четкой и ясной государственной политики России по пространственному развитию страны и Европы, включающей и такие инициативы как «Кривичевский регион».

В-третьих, несоответствие уровня развития производственной инфраструктуры экономическому потенциалу области. К примеру, эксплуатационные издержки железнодорожного транспорта в 10–12 раз превышают общесетевые.

Вторая системная проблема развития — сокращение численности населения за счет как естественной убыли, так и миграционного оттока. В настоящее время сохранение текущего уровня рождаемости приводит к ежегодной убыли населения на 3 тыс. чел. и росту численности населения пенсионного возраста. В 2005 г. 29 из 100 жителей Сахалинской области — пенсионеры. При этом средний возраст жителей Сахалинской области за последние 5 лет увеличился почти на год и составил 36 лет. Миграционная убыль населения увеличилась в 2005 г. на 13,4% по сравнению с 2004 г. и составила 55,8 чел. на 10 тыс. жителей области.

Третья проблема — высокий разрыв в уровне доходов отдельных групп населения. Денежные доходы высоко- и низкодходных групп населения области отличаются в 14 раз. При этом если в нефтедобывающей промышленности заработная плата более чем в 2 раза превышала среднеотраслевой показатель, то в лесной и деревообрабатывающей была практически в 3 раза ниже.

Четвертая системная проблема — неразвитость социальной инфраструктуры. Формально объекты социальной инфраструктуры присутствуют в большинстве муниципальных образований Сахалинской области, однако уровень ее развития крайне неравномерен и в большинстве территорий не соответствует среднероссийским значениям.

Пятая проблема заключалась в существенных различиях в уровне социально-экономического развития муниципальных образований. Социально-экономические

показатели развития отдельных районов отличались в сотни раз, при этом в динамике территориальная дифференциация усугубляется.

Шестая проблема — несовершенство управления стратегическим развитием, вызванное отсутствием до недавнего времени обоснованных стратегических приоритетов развития как на региональном, так и на территориальном уровнях.

Итогом проведения SNW-анализа явилось формирование профиля конкурентных позиций Сахалинской области. Расположенный в основном в положительном секторе, он свидетельствует о преобладании позитивных оценок, а, следовательно, высоком стратегическом потенциале региона. При этом сдерживающее влияние на развитие области оказывают демографическая ситуация, экологические риски, территориальное развитие и система управления.

Наряду с диагностикой внутренней среды в рамках разработки Стратегии развития Сахалинской области проведен анализ факторов внешнего окружения и оценка их влияния на динамику развития Сахалинской области.

Диагностика стратегического климата Сахалинской области осуществлялась на основе экспертной оценки внешнего окружения в разрезе мирового, национального и межрегионального пространства методом STEP-анализа, предполагающего исследование влияния четырех базовых групп факторов: социокультурных, технологических, экономических и политико-правовых (рис. 2).

Учитывая, что факторы внешней среды неравнозначны между собой, каждая группа оценивалась локально как по степени воздействия на эффективность функционирования региона, так и вероятности возникновения его конкурентных возможностей или ограничений.

Факторы Уровень среды	S Социальные	T Технологические	E Экономические	P Политические
Мировой	Международная миграция населения Демографические тенденции	Внедрение новых технологий	Состояние мировых рынков Ресурсный потенциал Стратегии транснациональных корпораций	Международная политическая обстановка Стратегии сопредельных государств
Национальный	Уровень жизни населения Демографические тенденции Уровень образования Социальная стратификация	Общий уровень технологического развития Государственная научно-техническая политика Эколого-ориентированные технологии	Динамика экономического роста Налоговая и инвестиционная политика государства Межрегиональные связи Покупательная способность населения	Внутриполитическая обстановка в государстве Президент и его представители Нормативно-правовое поле
Региональный	Уровень жизни населения Демографические тенденции Уровень образования Социальная мобильность	Появление новых технологий производства в профильных отраслях Развитие новых производств Внедрение ресурсосберегающих технологий	Экономическое сотрудничество Наличие региональных стратегий крупного бизнеса Региональные инвестиционные проекты	Взаимодействие органов местного самоуправления, региональных и федеральных органов государственной власти

Рис. 2. МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО КЛИМАТА



Оценка стратегического климата производилась в разрезе групп факторов, представленных на рис. 3.

Наиболее значительные **возможности** для дальнейшего развития Сахалинской области открывают:

1. Динамика мирового потребления природных ресурсов

В мировой экономике наблюдается стабильный рост цен на основные энергоносители в результате увеличения спроса на углеводородное сырье.

2. Рост рынка стран АТР в мировой экономике

Рынок стран Азиатско-Тихоокеанского региона является одним из наиболее динамично развивающихся в мире. Япония и Китай входят в число лидеров в структуре мирового потребления нефтепродуктов, а также являются крупнейшими в АТР потребителями природного газа. Экономический рост стран АТР обеспечил мировое лидерство этого макрорегиона по производству и потреблению электроэнергии.

3. Опыт развития регионов-близнецов — Аляски, Ньюфаундленда и Исландии

Опыт развития регионов-близнецов, то есть регионов, имеющих принципиальное сходство с Сахалинской областью, показывает, что факторами успешного развития могут стать:

- ♦ Четкая экономическая политика государства в соответствии с выбранными приоритетами.
- ♦ Поддержка развития новых отраслей как промышленных, так и сферы услуг.
- ♦ Развитие природного туризма.
- ♦ Значительные инвестиции в развитие транспортной инфраструктуры.
- ♦ Рациональное природопользование.

4. Новые инвестиционные инструменты, предоставляемые федеральным центром

В рамках разработки Стратегии развития Сахалинской области на период до 2020 г. произведена оценка возможности и целесообразности реализации на территории Сахалинской области следующих инвестиционных инструментов, предоставляемых федеральным центром:

- ♦ Механизмы частно-государственного партнерства при реализации крупных инвестиционных проектов.
- ♦ Инвестиционный фонд Российской Федерации.
- ♦ Особые экономические зоны.

5. Региональные стратегии крупного бизнеса

Перспективными направлениями развития Дальнего Востока и Забайкалья являются освоение крупномасштабных нефтегазовых месторождений и развитие транспортной инфраструктуры. Обладая мощной ресурсной базой, Сахалинская область становится одним из наиболее инвестиционно привлекательных регионов России для таких крупных промышленных компаний, как «Газпром», «Транснефть», «Роснефть».

В ходе разработки Стратегии развития Сахалинской области были также выявлены зоны возможных рисков или ограничений. К их числу были отнесены:

- ♦ высокие входные барьеры, отсутствие свободно доступа на рынки стран Азиатско-Тихоокеанского региона;
- ♦ высокий уровень глобализации;
- высокий уровень зависимости Сахалинской области от поставок продукции извне;
- высокий уровень конкуренции в регионах Дальневосточного федерального округа за крупные инвестиционные проекты.

Результаты анализа стратегического потенциала и стратегического климата легли в основу оценки конкурентных позиций Сахалинской области, то есть комплексного анализа внешнего окружения (возможностей и угроз) и внутреннего состояния (сильных и слабых сторон) социально-экономической системы региона.

Целевой этап

Целевой этап предполагает формирование уникальной для региона системы целеполагания, включающей миссию, цели и задачи, стратегические альтернативы и сценарии развития (рис. 4).

Основополагающим элементом региональной системы целеполагания является миссия, выражающая общее стратегическое видение регионального развития. Миссия Сахалинской области заключается в представлении и защите интересов Российской Федерации в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Реализация миссии Сахалинской области предполагает формирование системы стратегических целей и задач регионального развития, а также системы целевых индикаторов, позволяющих осуществлять системный мониторинг достижения стратегических целей и задач.

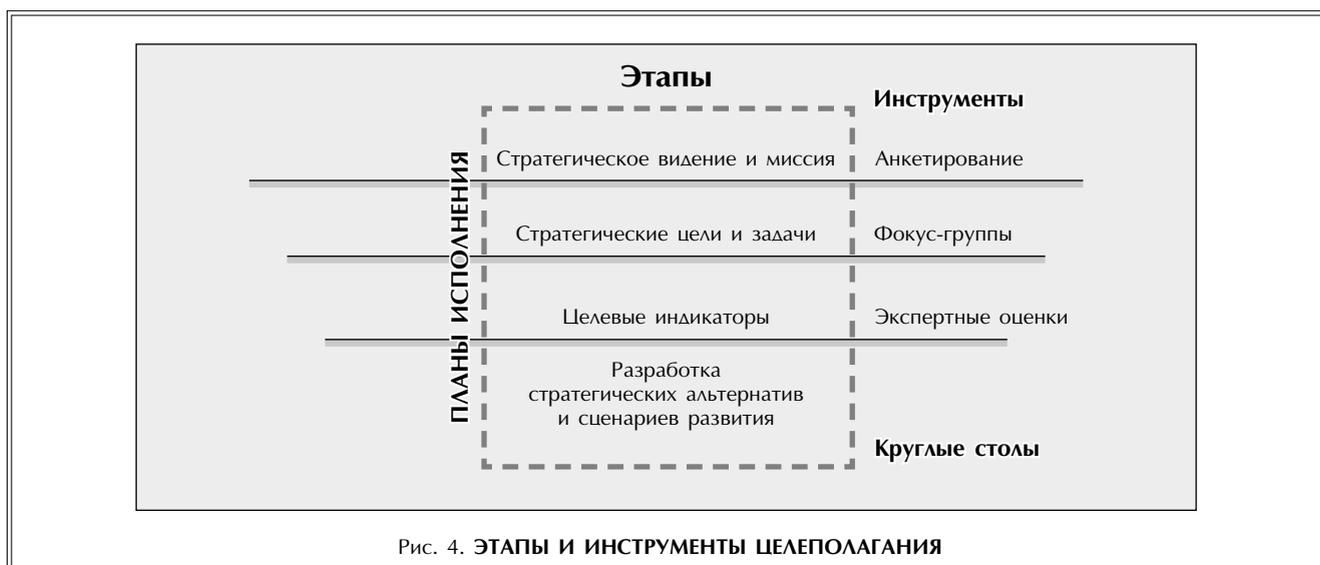


Рис. 4. ЭТАПЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ

С одной стороны, цели должны обеспечивать воплощение миссии, а с другой — обеспечивать решение системных проблем, которые сегодня сдерживают развитие области.

Таким образом, дерево проблем представляет собой зеркальное отражение дерева следующих стратегических целей:

- ♦ обеспечение конкурентоспособности экономики региона на основе прогрессивных структурных сдвигов, в том числе за счет развития современной инженерной инфраструктуры, обеспечивающей ускорение социально-экономических процессов, реконструкции и технического перевооружения отраслей промышленности на новой технологической основе, обеспечения потребностей экономики и социальной сферы в профессиональных кадрах;
- ♦ обеспечение сбалансированного социально-экономического развития области;
- ♦ совершенствование бюджетной системы;
- ♦ развитие человеческого потенциала;
- ♦ оптимизация системы управления.

Для достижения каждой из перечисленных стратегических целей необходимо решение целого ряда за-

дач. Стратегия развития Сахалинской области содержит 25 стратегических задач.

Кроме того, для контроля хода реализации Стратегии и эффективности управления региональным развитием в новых условиях определены индикаторы или критерии достижения поставленных целей.

Особенностью Стратегии развития Сахалинской области стала оценка в ходе целевого этапа многообразия вариантов реализации стратегического вектора развития области — стратегических альтернатив достижения поставленных целей.

Пространственная неоднородность Сахалинской области предполагала выделение на основе экспертной оценки стратегического потенциала муниципальных образований, их географической специфики, а также возможностей межтерриториальной интеграции четырех экономических районов: Северного, Центрального, Южного и Курильского².

Отраслевые приоритеты или профили экономических районов были определены с учетом особенностей входящих в соответствующий район муниципальных образований (рис. 5).

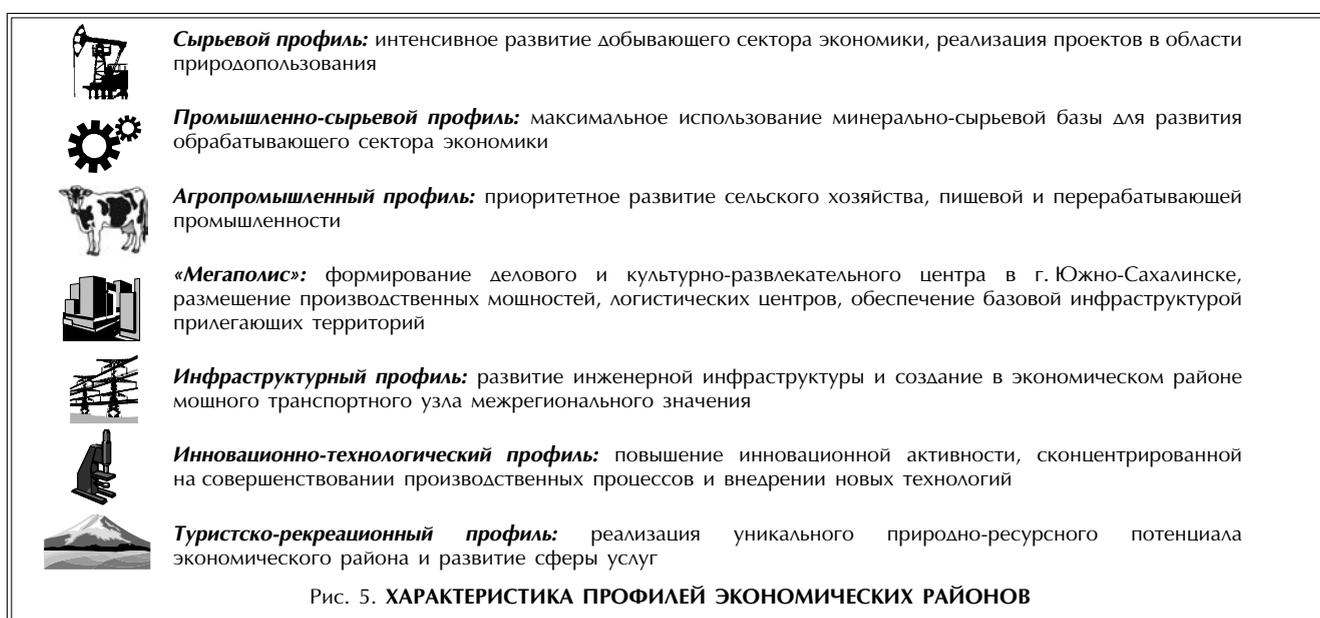


Рис. 5. ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОФИЛЕЙ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РАЙОНОВ

² Удачина, М. В. Проблемы пространственного развития Кемеровской области [Текст] / М. В. Удачина, А. И. Шундулиди // Вестник Кузбасского Государственного технического университета: КузГТУ. — 2004. — № 1. — С. 100–102.



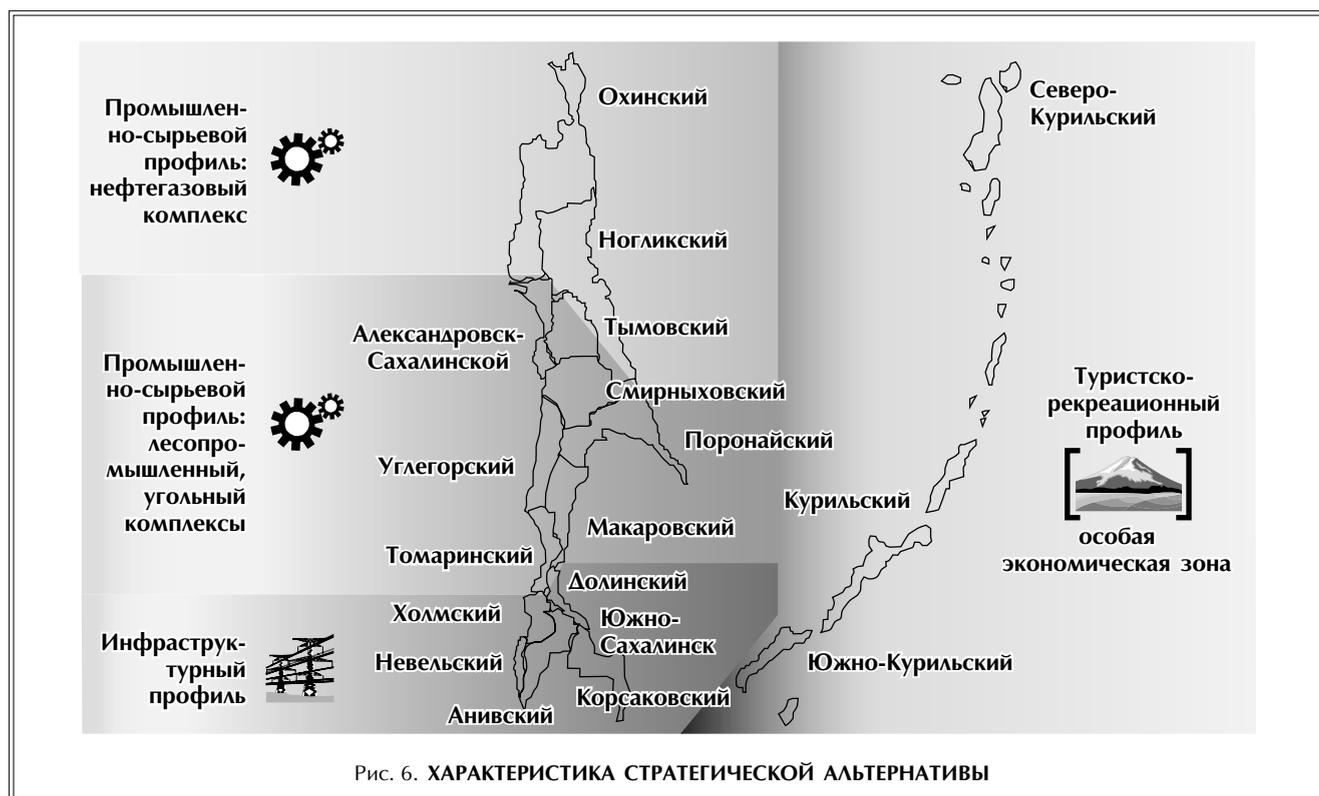


Рис. 6. ХАРАКТЕРИСТИКА СТРАТЕГИЧЕСКОЙ АЛЬТЕРНАТИВЫ

Наличие отраслевых приоритетов, а также понимание проблем и ограничений развития приоритетных секторов экономики, позволили определить наиболее важные направления стимулирования экономического роста и эффективной реализации территориального потенциала.

В результате были сформированы три стратегические альтернативы — совокупность профилей экономической деятельности в территориальной привязке (рис. 6). Следует отметить, что выбранный профиль не ограничивал направления развития экономического района, а лишь определял доминирующий, приоритетный вид активности. Наряду с этим, каждая стратегическая альтернатива предполагала реализацию определенного пакета стратегических инвестиционных проектов.

В частности, стратегическая альтернатива № 1 ориентирована на формирование в северном экономическом районе промышленно-сырьевого профиля, при этом реализация пакета стратегических инвестиционных проектов (Сахалин-3 и Сахалин-5) ориентирована на переработку добытого сырья на территории области.

Центральный экономический район, имея промышленно-сырьевой профиль, фокусируется на интенсивное развитие угольного и лесопромышленного комплексов. В Углегорском районе предусматривается строительство ТЭЦ. К числу стратегических проектов отнесено завершение перешивки железнодорожного полотна и установление железнодорожного сообщения в направлении Ильинск — Углегорск.

Южный экономический район приобретает инфраструктурный профиль. Наряду с созданием газохимического комплекса, будет налажено транспортное сообщение с Японией, целесообразно строительство энергомота.

Таким образом, стратегическая альтернатива № 1 создает предпосылки для интенсивного развития внешнеэкономических связей и туристско-рекреационного комплекса.

Учитывая, что полнота и степень реализации стратегической альтернативы определяется множеством факторов, формирующихся во внешней среде, в Стратегии развития Сахалинской области разработаны два

варианта сценарных условий. Сохранение и усиление благоприятных для воплощения альтернативы условий предусматривается в инновационном сценарии развития Сахалинской области, отсутствие радикальных изменений при низком уровне экономической активности — в инерционном.

В первом, инерционном сценарии, региональный профиль остается сырьевым, в экономике преобладает добывающий сектор. Соответственно продолжается истощение ресурсной базы, степень обработки продукции остается низкой, инвестиционная активность — умеренной, нормативно-правовая база — несовершенной, уровень спроса на внутреннем и внешнем рынках — повышающимся.

Второй сценарий — инновационный. Профиль экономики — промышленно-сырьевой, между добывающим и перерабатывающим секторами устанавливается баланс, в природопользовании обеспечивается воспроизводство ресурсов, промышленный комплекс ориентируется на интенсивный путь развития, уровень спроса на внутреннем и внешнем рынках, также как и инвестиционная активность, повышаются.

Результаты реализации двух вариантов развития событий выражаются в прогнозе основных показателей социально-экономического развития области до 2020 г., который разработан исходя из условий стратегической альтернативы № 1, принятой в качестве базовой.

В целом реализация инновационного сценария развития Сахалинской области будет способствовать смещению основного профиля его конкурентных позиций в положительный сектор при сохранении негативных тенденций лишь в демографической сфере.

В целях согласования отраслевого и территориального аспектов планирования в рамках целевого этапа Стратегии развития Сахалинской области осуществлена разработка отраслевых моделей пространственной организации региона, представляющих собой территориально-производственную проекцию реализации стратегических инвестиционных проектов в прогнозируемом периоде (рис. 7).

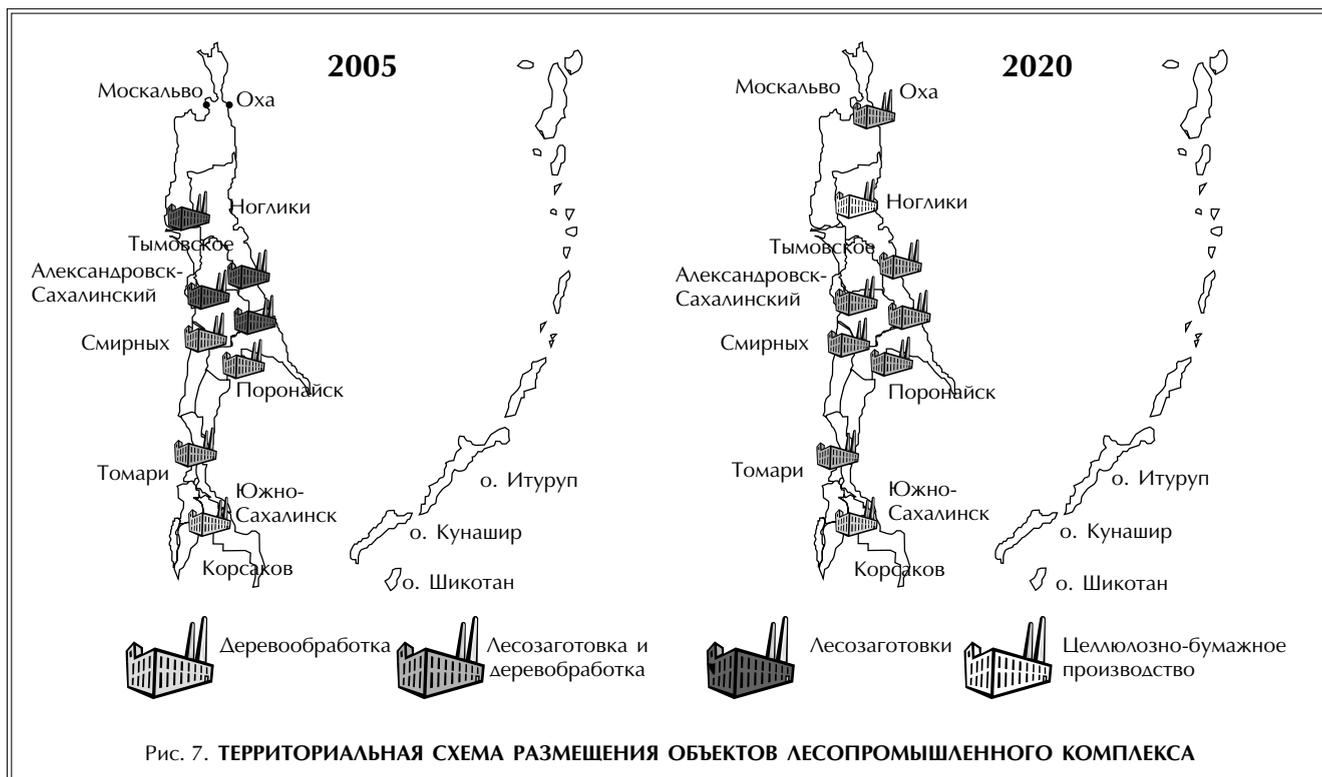


Рис. 7. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ СХЕМА РАЗМЕЩЕНИЯ ОБЪЕКТОВ ЛЕСОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

В целом модель пространственной организации отражает процесс изменения структуры экономики и системы расселения Сахалинской области в направлении сбалансированного развития добывающего и перерабатывающего секторов с ориентацией на воспроизводство природных ресурсов и интенсивное развитие промышленности.

Например, развитие лесопромышленного комплекса ориентировано на создание производств по глубокой переработке древесины в северной и центральной частях о. Сахалина. При этом в Ногликском районе планируется строительство целлюлозно-бумажного комбината, в центральном — размещение лесозаготовительных и деревообрабатывающих производств.

Инструментальный этап

Инструментальный этап, являясь необходимым условием реализации разработанной Стратегии, призван определить комплекс мер по достижению стратегических целей регионального развития.

Одним из значимых мероприятий этого этапа выступает совершенствование региональной системы управления.

В рамках Стратегии развития Сахалинской области на период до 2020 г.:

- сформирована региональная система управления стратегическим развитием;
- оптимизирована организационная структура Администрации Сахалинской области;
- обеспечена ориентация деятельности субъекта управления на стратегические приоритеты регионального развития

Новая система управления стратегическим развитием предполагает создание целевой организационной структуры — Межведомственной комиссии по реализации Стратегии развития Сахалинской области, призванной обеспечить консолидацию усилий и контроль реализации Стратегии развития, а также координацию деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по разработке и корректировке Стратегий развития отраслей и муниципальных образований.

В целом разработка Стратегии развития Сахалинской области создала базис формирования новой системы управления стратегическим развитием и определила ориентацию текущей деятельности субъекта управления на достижение стратегических целей социально-экономического развития региона.

Ю. В. Савельев

(Институт экономики КарНЦ РАН)

СТРАТЕГИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ ПРИГРАНИЧНОГО РЕГИОНА

1. Конкуренция и конкурентоспособность регионов

Процессы глобализации и экономической интеграции приводят к формированию геоэкономического пространства. А потому региональное развитие определяется способностью встраиваться в глобальные системы производственных отношений и обмена.

Каждый регион обладает факторами производства, уникальное сочетание которых определяет его международную специализацию и конкурентоспособность. Однако эффективность их использования зависит от того, найдет ли регион свое место в этой системе. Основой геоэкономических отношений является международное разделение труда. Используя уникальное сочетание факторов производства и выгод географич-

ческого положения, регионы создают предпосылки для развития специализированных производств и функций, наращивая свои конкурентные преимущества.

Каждый регион стремится занять выгодное положение в системе глобального обмена, привлечь на свою территорию ресурсы. Поэтому на первый план выходит понятие конкуренции регионов, проявляющейся в привлечении инвестиций и капитала, трудовых ресурсов, технологий, в обеспечении доступа к внешним сырьевым ресурсам. В конкурентной борьбе выигрывают регионы, которым удалось создать уникальные условия, привлекательные для внешних контрагентов — *конкурентные преимущества*. Для повышения и поддержки конкурентоспособности приоритетными являются *стратегия создания конкурентных преимуществ и стратегия их удержания*.

Реализация стратегии создания конкурентных преимуществ направлена на формирование в регионе особых условий и среды, выгодных для проживания и ведения бизнеса. Реализация стратегии удержания конкурентных преимуществ предполагает реализацию мероприятий по поддержанию созданных условий. Одно из направлений обеспечения конкурентных преимуществ — это формирование и поддержка благоприятного регионального имиджа (бренда). Под региональным брендом понимается уникальный образ территории, создаваемый в представлении потенциальных клиентских групп. В качестве таких клиентских групп выступают внешний бизнес, институциональные инвесторы и банки, мигранты, туристы. Уникальность бренда может достигаться за счет использования *стратегии дифференциации*, предполагающей развитие и усиление региональных черт, отличных от конкурентов [3].

Особое значение для вовлечения территории в систему глобального обмена имеет бизнес. Современный транснациональный бизнес экстерриториален. Он, стремясь максимизировать прибыль, размещает свои активы там, где производительность капитала максимальна. Задача региональной власти создать и поддерживать такие условия.

Конкурентоспособность региона связана с наличием условий для появления региональных производственных и сервисных кластеров, основывающихся на следующих детерминантах конкурентоспособности [6]:

- 1) стратегии фирм и региона, их согласованность, уровень внутренней конкуренции;
- 2) факторные условия (доступность и достаточность факторов производства);
- 3) конъюнктурные факторы;
- 4) уровень развития родственных и поддерживающих отраслей.

Конкурентное преимущество получают регионы, в пределах которых:

- 1) созданы условия для согласования интересов бизнеса и органов власти, создания частно-государственных партнерств;
- 2) созданы условия для накопления специализированных ресурсов и навыков для расширенного воспроизводства капитала;
- 3) существует независимая и достоверная информация о рыночной среде;
- 4) осуществляются постоянные инвестиции в поддержание инфраструктурных сетей, систем жизнеобеспечения.

Современная российская экономика существенно регионализована. Каждый регион — субъект Федерации — располагает особым набором и сочетанием ресурсов и потенциала. В силу этого условием эффек-

тивной экономической политики становится ее региональная проекция. Дифференцированная политика строится на приоритетах развития самих регионов, *дифференциации инструментов создания и удержания конкурентных преимуществ*.

2. Естественные и искусственные конкурентные преимущества

Региональные конкурентные стратегии должны базироваться на региональных особенностях и предпосылках развития. *Их уникальное сочетание создает конкурентные преимущества, позволяя сформировать уникальный региональный бренд. Одно из правил создания конкурентного преимущества — стать непохожим на других, создать ценности на основе уникального сочетания ресурсов и факторов* [4]. Такой подход позволяет создать различия в цепочках создания стоимости в регионе, являющиеся источником конкурентных преимуществ [5, с. 71]. Необходимо выделение региональных особенностей, на основе которых возможно создание конкурентных преимуществ. В Республике Карелия к таким особенностям относятся:

1) уникальность географического положения (приграничное положение и общая граница с ЕС, с одной стороны, и близость к федеральному центру, с другой стороны);

2) развитая приграничная инфраструктура, транспортная инфраструктура меридианального и широтного направлений;

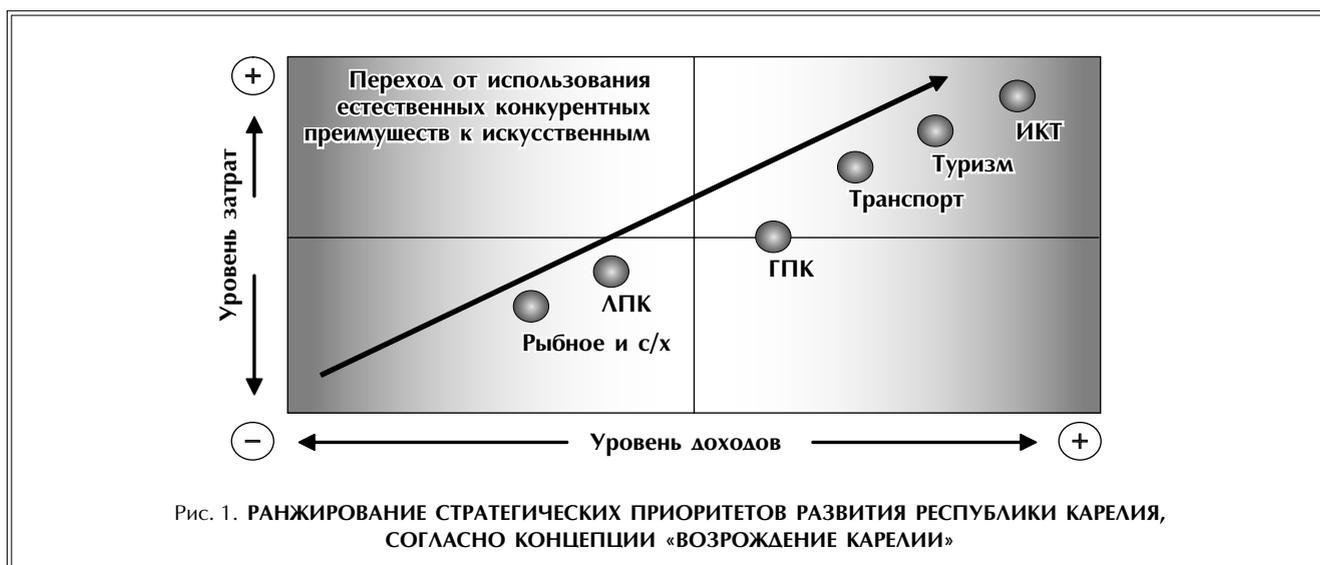
3) наличие разнообразного природно-ресурсного потенциала, элементы которого используются в неодинаковой степени (например, серьезную хозяйственную нагрузку испытывают лесные ресурсы; туристские ресурсы используются лишь на 14%);

4) национально-культурная самобытность территории, поддерживаемая исторически обоснованными традиционными секторами хозяйства.

Эти особенности закладываются в основу естественных конкурентных преимуществ республики по сравнению с другими регионами. Как правило, естественные конкурентные преимущества являются базой для специализации экономики на традиционных и базовых секторах. *Закладывая в основу региональной стратегии только естественные конкурентные преимущества, регион изначально ориентируется на участие во внешних цепочках создания стоимости, которые, как правило, контролируются инорегиональными субъектами.* В большинстве случаев это участие ограничивается добычей и первичной переработкой ресурсов. Основная же добавленная стоимость создается за пределами региона. В этом случае существенного повышения конкурентоспособности региона на внешних рынках ожидать не стоит. Более того, рычаги управления экономикой региона оказываются за его пределами в руках собственников инвестированного капитала.

При формировании конкурентной стратегии региона необходимо естественные конкурентные преимущества закладывать в основу формирования искусственных преимуществ. *На их основе региональные компании способны самостоятельно генерировать цепочки создания стоимости.* Цепочки будут включать следующие элементы, участвующие в создании добавленной стоимости и формировании производственных кластеров:

- 1) *предмет труда* (сырье и природные ресурсы);
- 2) *кадры* (количество и квалификация трудовых ресурсов);
- 3) *средства труда* (ОПФ, недвижимость, оборотный капитал);



4) транспорт и логистика (транспортная инфраструктура, логистика);

5) система сбыта (каналы сбыта продукции, распределительные и торговые сети);

6) финансовое обслуживание (банковская система, лизинговый и страховой секторы);

7) система управления (инструменты управления собственностью);

8) рынок сбыта (локализация и масштабы рынков сбыта продукции).

Для формирования производственных кластеров на основе генерирования собственных цепочек создания стоимости необходимо максимально полно сосредоточить вышеназванные элементы цепочки в регионе через:

1) повышение обеспеченности местных компаний предметом труда (сырьем);

2) привлечение мигрантов и повышение квалификации трудовых ресурсов;

3) повышение эффективности использования ОПФ, создание и развитие рынков собственности, обеспечение оборотным капиталом;

4) развитие транспортной инфраструктуры и региональной товарной логистики;

5) развитие собственных распределительных и торговых сетей, обеспечение контроля над сбытом продукции за пределами региона;

6) повышение обеспеченности компаний финансовыми ресурсами, автономности региональной банковской системы, развитие в регионе лизинга и страхования;

7) концентрацию в регионе активов и рычагов управления компаниями;

8) выход на внешние рынки и продвижение региональных продуктов на основе брендинга и поддержки их конкурентоспособности.

Реализация этих мероприятий позволит сконцентрировать в регионе цепочки создания стоимости и снизить отток капитала (добавленной стоимости). Такая региональная стратегия позволяет осуществлять структурную перестройку экономики на основе перехода от естественных конкурентных преимуществ к искусственным. Так, на основе использования наиболее доступных ресурсов, в стратегии должны быть предложены инструменты создания новых продуктов или использования ресурсов, дающих большую добавленную стоимость при их переработке. Например, в Карелии стратегические приоритеты выстроены именно в такой

логике (рис. 1). В практическом плане реализация такой стратегии позволяет целенаправленно изменять структуру экономики региона, изменять ее специализацию в международном разделении труда.

3. Взгляд на специализацию приграничных регионов Северо-Запада России

Конкурентоспособность Республики Карелия следует рассматривать в контексте формирования Северо-Европейского геоэкономического региона, а также через призму конъюнктуры внешних рынков, в связи со вступлением России в ВТО. Приграничное положение, возрастание контактной функции границы и развитие международных транспортных коридоров создают для республики серьезные перспективы развития.

В то же время не надо забывать, что Россия с позиции ЕС в среднесрочной перспективе рассматривается в основном как источник природных ресурсов. Принимая во внимание отставание России в развитии инфраструктуры, место российских регионов в международной товарной логистике остается крайне скромным. В соответствии со стратегией Финляндии по сотрудничеству с сопредельными регионами — «От содействия к партнерству» — в национальные интересы Финляндии входит развитие сотрудничества с Карелией. Однако цели и формы сотрудничества модифицируются в соответствии с задачами региональной политики ЕС и регионального сотрудничества. Так, подавляющая часть карельской древесины поступает в Финляндию, которая далее в переработанном виде идет в Европу. Финляндия обеспечила себе сырьевую базу (закупает около 20% от всего объема российского экспорта древесины), и ее экономический интерес заключается в том, чтобы удержать эту базу.

Северное измерение — это политика ЕС, направленная на эксплуатацию Севера, реализуемая через программы по развитию инфраструктуры и добычи полезных ископаемых. Во внешней политике Евросоюза приграничным регионам придается большое значение — они рассматриваются как своеобразный мост через границы. Целями приграничного сотрудничества являются устранение преград, связанных с пересечением границ, укрепление экономического, социального и культурного сотрудничества, уменьшение экологических проблем и решение вопросов, связанных с безопасностью предпринимательства.

Сегодня международную специализацию Республики Карелия определяет структура экспорта (пос-

тавки в 37 стран). Импортные поставки (из 24 стран) занимают примерно пятую часть в общем объеме внешнеторгового оборота. Более 60% в товарной структуре экспорта Республики Карелия занимает продукция лесного комплекса, *значительную долю экспортной продукции которого (около 60%) составляют деловая древесина и пиломатериалы, то есть продукция с низкой добавленной стоимостью.* Почти треть экспорта приходится на Финляндию. Импорт же имеет техническую направленность. Около 60% импорта — машиностроительная продукция. Ведущей страной-импортером промышленного и электрооборудования является Финляндия (50 и 70%, соответственно).

Основной составляющей экспорта услуг являются транспортные и туристские услуги. Большой вес в импорте услуг составляют строительные и услуги по заготовке леса.

Развитие экономического сотрудничества и торговли приграничных регионов России с Финляндией в ближайшие годы будет только увеличиваться. На это однозначно ориентирует «Торгово-экономическая стратегия Финляндии по отношению к России», согласно которой Россия в ближайшие годы становится *«основным двигателем экономического роста Финляндии».* Партнерство с Россией выступает как главная внешнеэкономическая цель. Финляндия позиционирует себя как деловой офис, посредник между российским и европейским бизнесом, забирающий основную долю добавленной стоимости. *Об этом говорит целевая направленность европейских инвестиций в развитие производств, характеризующихся низкой добавленной стоимостью.* В ряде примеров международной производственной кооперации зарубежной стороной передаются отдельные технологические операции на аутсорсинг российской стороне, основной целью которых опять же является *расширение доступа к сырьевым ресурсам и минимизация производственных издержек.* В качестве примеров в Карелии можно назвать развитие лесозаготовительной и деревообрабатывающей базы шведского концерна ИКЕА, создание производства электрооборудования для автомобилей — ООО «Кархакос» (концерн РКС Group, Финляндия).

Проведя анализ международных проектов, реализуемых в Карелии, можно сделать вывод, что осуществляется лишь частичный трансферт технологий в регион в сфере:

- ♦ технологий лесовосстановления;
- ♦ технологий увеличения производительности лесозаготовок;
- ♦ технологий первичной деревообработки;
- ♦ технологий использования вторичных и энергетических ресурсов.

Таким образом, в сложившейся системе международного разделения труда между ЕС и Россией через территории приграничных регионов и далее будут отстраиваться коридоры развития как замыкание пути от источников сырья к грузовым терминалам, к районам глубокой переработки сырья в странах ЕС.

Однако в ближайшее время можно ожидать некоторого пересмотра стратегии Финляндии и других стран, включенных в «Северное измерение», по отношению к Карелии. Это связано с усилением мощности грузовых терминалов портов Санкт-Петербурга и Ленинградской области, которые становятся крупными международными логистическими центрами. Они оттягивают на себя значительную часть грузопотоков от портов прибалтийских государств и Финляндии. *Финляндии все большие усилия приходится прилагать к выстраиванию сухопутных транспортных коридо-*

ров из внутренних регионов России через территорию Карелии.

Естественно, что встраивание России в систему глобального разделения труда влечет за собой изменения в стратегиях индустриально развитых стран, которые выстроили международную производственную логистику таким образом, что основная добавленная стоимость остается на их территории. С появлением новых игроков на мировом рынке никто не станет добровольно сдавать свои позиции. В частности *европейские инвестиции в развитие низших и средних технологических этажей российских производств позволяют закрепить международную специализацию России на уровне низкотехнологичной.*

В то же время наблюдаются тенденции к равноправному сотрудничеству приграничных регионов России и ЕС. Они проявляются в создании единой инфраструктуры приграничных территорий. Но при этом отстраиваемая инфраструктура направлена на развитие торговых отношений и использование российского потенциала. Основные инфраструктурные проекты в приграничных регионах Северо-Запада России касаются [7]:

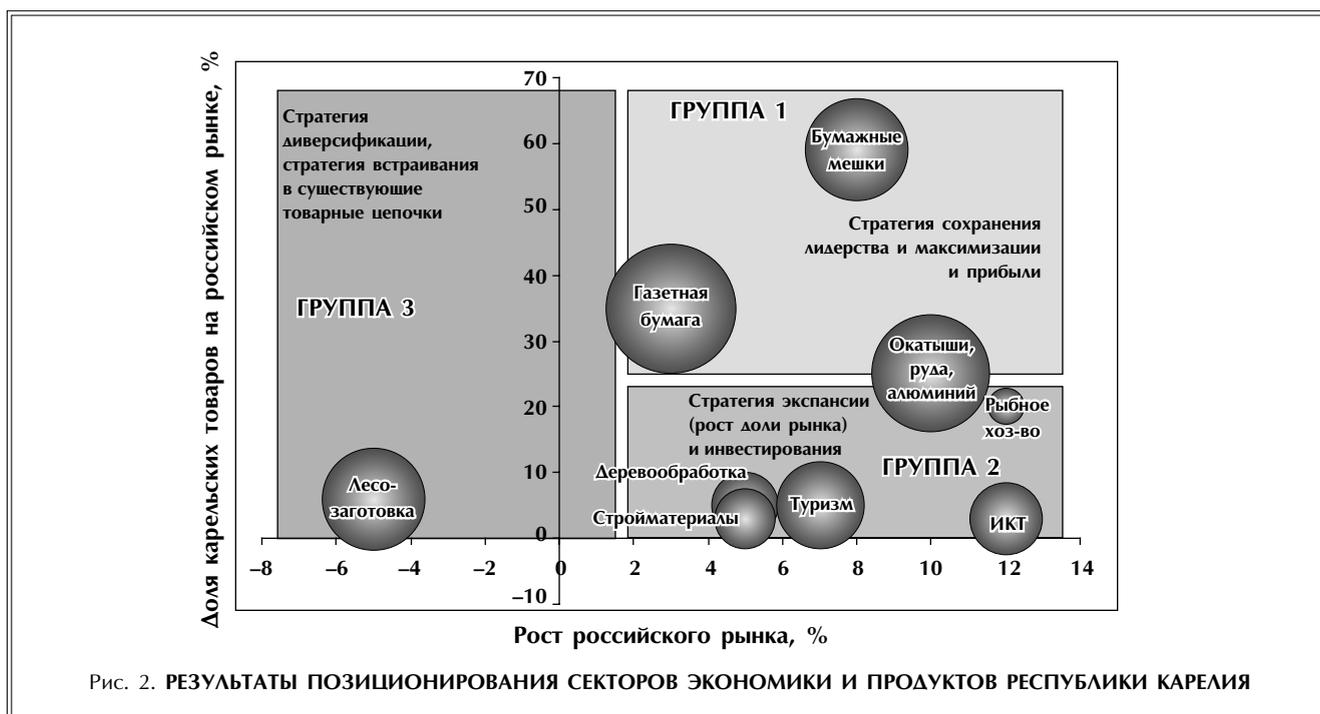
- ♦ развития транспортной инфраструктуры (магистральные направления нефте- и газопроводов, транспортный коридор «Белкомур» и др.);
- ♦ освоение энергетических ресурсов и развитие энергетической инфраструктуры;
- ♦ обеспечение информационной доступности, развитие телекоммуникаций;
- ♦ развитие туризма, туристской инфраструктуры, включение российских объектов показа в международные системы туристской логистики.

В приграничных регионах Северо-Запада можно ожидать, что трансграничное сотрудничество, инвестиционная активность приведут к формированию трансграничных кластеров, специализирующихся на углубленной переработке ресурсов, поступающих из внутренних регионов России. Их формирование основывается на более низких издержках размещения таких производств на российской территории.

4. Повышение конкурентоспособности приграничного региона

При формировании новой роли приграничных регионов России необходимо учитывать пространственный аспект развития территории, пограничный характер пространства и связанные с этим стратегии России и крупнейших компаний. В соответствии с Доктриной развития Северо-Запада России Карелия классифицируется как сырьевая провинция, характеризующаяся такими доминирующими типами освоения, как сырьевой и военно-поселенческий [1]. *В целях изменения международной специализации республики и противостояния начинающему преобладать вахтовому методу освоения пространства, необходимо создание конкурентоспособной региональной геоэкономической модели, которая бы сочетала преодоление демографического кризиса с формированием эффективной экономической системой.* Такая модель, изначально основывающаяся на использовании естественных конкурентных преимуществ региона, должна быть ориентирована на создание на их основе искусственных преимуществ. При этом для различных секторов экономики региона целесообразно использовать разные стратегии:

1. Сектора экономики региона, базирующиеся на естественных конкурентных преимуществах (в основном — добывающие и низкотехнологичные производ-



ства), целесообразно *встраивать во внешние цепочки создания стоимости с постепенной концентрацией элементов цепочки в регионе*. В результате выстраивания производственной логистики появятся предпосылки для создания искусственных конкурентных преимуществ (специфических инфраструктур, производств, инновационных продуктов). Далее для этих секторов целесообразным является переход на *стратегию генерации цепочек создания стоимости на основе резидентных структур*.

2. Для секторов экономики региона, имеющих искусственные конкурентные преимущества (инновационные сектора), целесообразно использовать *стратегию генерации цепочек создания стоимости на основе резидентных для региона структур*.

Дифференциация региональной стратегии по отношению к отдельным секторам экономики и региональным продуктам осуществляется на основе их позиционирования на внешних рынках (рис. 2).

Рассмотрим эти стратегии на основе позиционирования секторов экономики и региональных продуктов Республики Карелия:

Группа 1 — бумажные мешки, газетная бумага, железорудные окатыши, алюминий. Для этих продуктов целесообразной является *стратегия сохранения лидерства на рынке и максимизации прибыли*. Крупные целлюлозно-бумажные предприятия Карелии способны самостоятельно генерировать цепочки создания стоимости, углубляя производственную логистику и развивая поддерживающие виды деятельности. Это сегодня для Карелии пока единственный сектор экономики, способный самостоятельно выходить на мировые фондовые рынки и активно привлекать портфельные инвестиции. Формально в эту группу попадают окатыши и алюминий. Однако в связи с отсутствием экономических ценных видов деятельности, осуществляемых резидентными структурами, они *выпадают из группы резидентных стратегий*.

Группа 2 — строительные материалы (камень, щебень), пиломатериалы, турпродукты, продукция рыбного хозяйства, информационные технологии и услуги. В этом случае *приоритетной является стратегия расширения рынка и инвестирования в создание полных цепочек создания стоимости*. Здесь существуют

традиционные бренды на товарных рынках («Северная сосна», «Карельская береза», «Шунгит» и др.) и формируются новые карельские бренды, поддерживаемые ценными экономическими видами деятельности карельских компаний на рынках услуг:

- «Карельский Дом» и «Карельская Деревня» (многофункциональные экологически чистые технологии современной урбанизации).

- «Карелия туристская» (доступная для жителей мегалополисов рекреационная зона с уникальной природой и древней историей).

Для ряда карельских компаний, работающих в лесном секторе и выстраивающих вертикальную интеграцию (АХК «Кареллеспром»), существует возможность завершения своей технологической цепочки и выхода на другие товарные рынки и рынки услуг.

Группа 3 — деловая древесина. Увеличение экспорта данной продукции усиливает сырьевую специализацию республики. Приоритетными являются *стратегия диверсификации на основе углубления переработки древесины и стратегия встраивания в существующие цепочки на основе аутсорсинга*. Реализация этих стратегий возможна через переориентацию продукции с внешних рынков на переработку на внутреннем рынке Карелии.

Целью стратегии генерации цепочек создания стоимости на основе резидентных структур, а, соответственно, и условием повышения конкурентоспособности региона является создание условий для развития конкурентного бизнеса и концентрация собственности и капитала. Но концентрация собственности неоднородна по секторам экономики и наиболее ярко представлена в специализирующих отраслях — для Карелии — это лесной и горный комплексы, металлургия, туризм. Для эффективной концентрации собственности и увеличения темпов капитализации необходим переход от отраслевого планирования к формированию производственно-территориальных образований. Наилучшей формой пространственной организации является сетевая, а поддерживающая ее модель промышленной политики — кластерная политика. На это направлены экономические интересы республики, определяющие приоритеты международного инвестиционного сотрудничества и выбора стратегических партнеров.

Литература:

1. Доктрина развития Северо-Запада России [Текст] / под ред. П. Щедровицкого. — СПб.: Издательский дом Cogvus, 1999.
2. Концепция социально-экономического развития Республики Карелия до 2012 года «Возрождение Карелии» [Текст]. — Петрозаводск: РИО КарНЦ РАН, 2006.
3. Котлер, Ф. Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы [Текст] / Ф. Котлер [и др.]. — СПб.: Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2005.
4. Кошелюк, М. Региональный PR: О чем БРЕНДят регионы? [Электронный ресурс] / М. Кошелюк. — М.: Агентство

коммуникационного менеджмента «Принцип PR», 2004. — <http://www.princippr.ru/pub/brending.html>, свободный. — Загл. с экрана.

5. Портер, М. Конкурентное преимущество: Как достичь высокого результата и обеспечить его устойчивость [Текст] / М. Портер. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.
6. Портер, М. Конкуренция [Текст] / М. Портер; пер. с англ. — М.: Издательский дом Вильямс, 2005.
7. Проект Стратегии социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2020 года [Текст]. — Петрозаводск: РИО КарНЦ РАН, 2006.

О. В. Толстогузов, Е. В. Жирнель, Е. Е. Коткин, Ю. В. Савельев, А. А. Шишкин
(Институт экономики Карельского научного центра РАН)

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ТУРИСТСКО-РЕКРЕАЦИОННОЙ ОСОБОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ НА ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ

Туризм в Карелии является одной из наиболее быстро развивающихся сфер экономической деятельности. В Концепции социально-экономического развития Республики Карелия до 2012 г. и Стратегии социально-экономического развития республики до 2020 г. (сейчас находится на согласовании и утверждении) туризм рассматривается как один из главных приоритетов развития региона.

Такое большое значение туризма для региональной экономики обосновывается существенным туристско-рекреационным, природно-ресурсным и культурным потенциалом территории, которая уже на протяжении многих десятилетий привлекает как отечественных, так и зарубежных туристов.

Республика Карелия имеет выгодное географическое положение (самая протяженная граница России с Европейским Союзом, близкое расположение к Санкт-Петербургу, Москве, центральным регионам России), огромное количество уникальных объектов туристского показа, интенсивное развитие приграничного и трансграничного сотрудничества (в том числе и в туризме). Имеется обустроенная приграничная инфраструктура, включающая три международных пункта пропуска и семь пунктов упрощенного пропуска. Проявляется готовность стран Северной Европы поддерживать реализуемые туристские проекты.

На территории Карелии существует большое количество уникальных памятников истории и культуры, природных памятников, известных исторических мест, имеющих мировое и общероссийское значение. К ним относятся архитектурный ансамбль Кижы, Валаамский Спасо-Преображенский монастырь, первый русский курорт «Марциальные Воды», карельские петроглифы, саамские каменные лабиринты и Сейды и многие другие памятники. С территории Карелии открывается наиболее удобный и короткий путь на Соловецкие острова и к архитектурному ансамблю Соловецкого монастыря. Все эти памятники органически вплетены в российскую историю. Уникальные природные особенности позволяют развивать практически все виды экологического, спортивного, водного туризма. Огромный интерес у туристов вызывают уникальные фольклорные и национальные традиции и обычаи древних карел, а также места, связанные с историей создания эпоса «Калевала».

Наличие культурно-исторических памятников мирового значения, национальных традиций, благоприятная экологическая ситуация, выгодное географическое положение и другие факторы привлекательности,

а также государственная политика, выраженная в Концепции и Стратегии развития республики, определяют туризм в качестве одного из важнейших направлений специализации республики. В то же время необходим существенный рост инвестиций в сферу туризма и туристскую инфраструктуру.

Предусмотренный Стратегией проект создания особой экономической зоны туристско-рекреационного типа в Республике Карелия — это, по сути, логическое продолжение сложившейся ситуации в сфере туризма, направленное на создание дополнительных стимулов для развития сферы услуг в республике и привлечения внешних ресурсов для развития резидентного бизнеса на взаимовыгодных условиях.

В основу проекта создания и развития ОЭЗ положена идея увеличения потока туристов за счет обеспечения круглогодичного доступа к туристским центрам и за счет развития туристской, приграничной и другой инфраструктуры, включая дорожную сеть, предусмотренную Стратегией развития республики.

Опорные центры ОЭЗ, охватывающие популярные маршруты, связаны в единую систему существующей и планируемой инфраструктурой и единым центром управления. Они расположены таким образом, чтобы наиболее полно вовлечь в производственную деятельность объекты туристского показа и туристские ресурсы Республики Карелия и сформировать единые пакеты туристских услуг (имеющие познавательный, медицинский, спортивный и др. характер). В соответствии со спецификой территорий и их туристских потенциалов, определена их специализация на курортно-оздоровительном и водно-спортивном, культурно-историческом и экологическом видах туризма.

При этом технически обеспечивается круглогодичная транспортная доступность центров ОЭЗ и объектов показа — в пределах 1–4 часов передвижения на комфортабельных автобусах или судах на воздушной подушке. Поэтому, **учитывая направленность проекта ОЭЗ, предполагается вместо четырех месяцев довести туристский сезон до 9–12 месяцев.** Следовательно, увеличится туристский поток, доходы, занятость и налоги. Более активно будет развиваться экономика муниципальных районов.

На рис. 1 представлена схема размещения опорных центров (1 — опорный центр «Центральный», 2 — опорный центр «Приладожье», 3 — опорный центр «Кижское Ожерелье», 4 — опорный центр «Обонежье», 5 — опорный центр «Карельское Беломорье»).

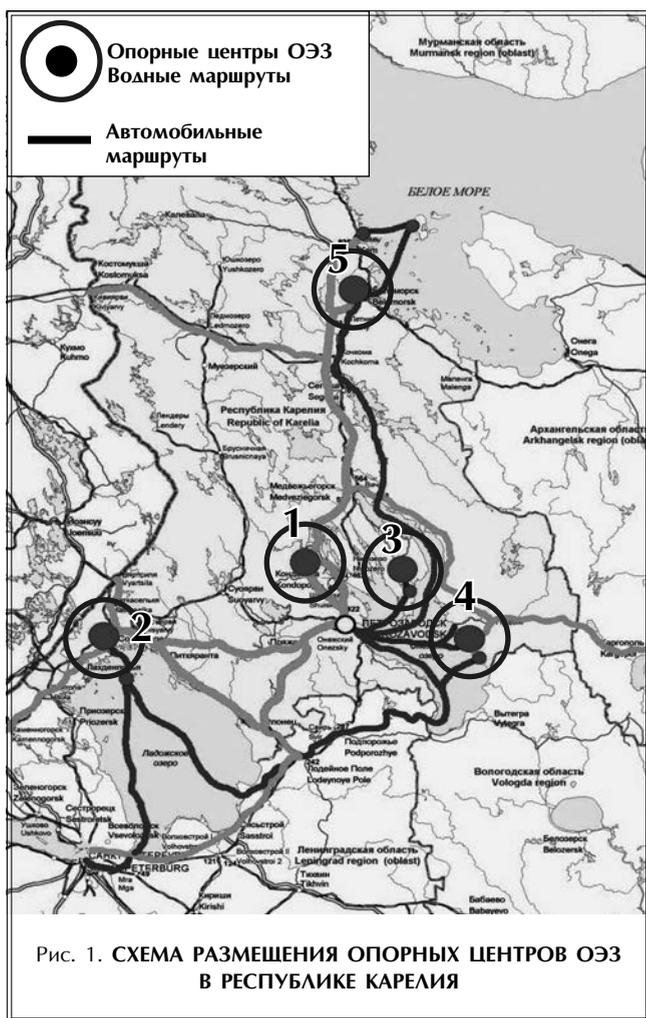


Рис. 1. СХЕМА РАЗМЕЩЕНИЯ ОПОРНЫХ ЦЕНТРОВ ОЭЗ В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ

В этом случае рекреационный потенциал еще активнее начнет вовлекаться в туристско-рекреационную деятельность как российскими туристскими фирмами, так и зарубежными компаниями.

При проведении исследований в области развития туризма в Республике Карелия дана оценка ее потенциальной туристской емкости. **Республика при условии развития современного инфраструктурного туристского комплекса может принимать в год около 3 млн туристов.** На сегодняшний день этот потенциал экономического развития используется лишь на 16%. Существующий туристско-рекреационный потенциал Республики Карелия необходимо вовлечь в хозяйственную деятельность, приносящую реальную выгоду не только для самой республики, но и для Российской Федерации в целом.

На сегодняшний день карельские объекты туристского показа активно включаются зарубежными туроператорами в свои туристские маршруты и турпродукты. Кроме того, на территории Финляндии намного лучше развита туристская инфраструктура. В результате **более 80% доходов от развития международного туризма остаются не на территории Республики Карелия, а у зарубежных туроператоров.** Для изменения этой ситуации необходимо развитие объектов туристской инфраструктуры международного уровня на территории республики. Только в этом случае при активном участии государства удастся повернуть международные туристские потоки на Карелию и концентрировать именно по эту сторону границы основные доходы от туристской деятельности.

Реальные предпосылки для этого уже существуют. В частности, рынок туристских услуг в Финляндии за

последние 2 года снизился на 6%, в то время как **туристский рынок Республики Карелия за этот же период вырос на 12%** (в том числе и за счет оттока туристов с финского рынка). Общее количество туристов, посещающих Республику Карелия, в 2005 г. **достигло 1,6 млн чел.** (учитывая организованный и самостоятельный туристский поток). Число организованных туристов в 2005 г. **составило 480 тыс. чел.** (для сравнения: годовое количество туристов в Мурманской области — 250 тыс., в Архангельской области — 250 тыс. чел.). Только число пересечений государственной границы с Финляндией на карельском участке достигает 2,2 млн в год.

Создание особой экономической зоны туристско-рекреационного типа в Республике Карелия, за счет ее удобного географического положения, близости к крупным международным и российским туристским центрам, может стать существенным звеном в увязке существующих и эксплуатирующихся туристских маршрутов в единую российскую систему (имеются в виду такие туристские маршруты как Золотое и Серебряное Кольцо, скандинавское Кольцо). В результате на территории России формируется единая сеть туристских маршрутов (туристская логистика), позволяющих достичь существенного кумулятивного и мультипликативного эффекта, и дать существенный стимул для социально-экономического развития этих регионов и России.

Выгодное расположение Республики Карелия делает ее «воротами» для иностранных туристов, желающих отдохнуть в России. Возможность увеличения пассажирского потока через границу делает Карелию начальным пунктом в туристских маршрутах по России, в том числе всемирно известных, при этом внося в них разнообразие и дополняя их. Для реализации таких турпродуктов на территории Карелии не хватает туристских услуг достаточно высокого качества (прежде всего гостиничных услуг). Поэтому для реализации такого потенциала на территории Карелии необходимо проводить работы по совершенствованию туристских продуктов и услуг, развитию туристской инфраструктуры и привлечению в Карелию не только туристов, но и туроператоров и туристских компаний из других регионов России. То есть необходимо сделать Карелию торговой площадкой для российских фирм, где они могли бы оказывать услуги и «затягивать» туристов в другие регионы.

Представленным проектом предлагается выгодная и экономически эффективная модель развития российской сети туристских маршрутов, объединенной едиными стандартами, единой инфраструктурой и разнообразной сетью объектов туристского показа. Таким образом, проект создания особой экономической зоны в Республике Карелия это не только и не столько проект рекламы и продвижения карельских объектов туристского показа, сколько проект, позволяющий активизировать развитие туризма на всей европейской территории России и на Северо-Западе, создать привлекательный туристский имидж и бренд территории, повысить ее инвестиционную привлекательность. Реализация данного проекта преследует стратегическую цель включения в систему международной туристской логистики и переключения мощных международных туристских потоков на Россию, туристский интерес к которой постепенно начинает снижаться. Напротив, туристский интерес к Республике Карелия постоянно растет. Этот интерес еще более можно увеличить за счет создания соответствующей туристской инфраструктуры, отвечающей самым

высоким требованиям туристов в соответствии с международными стандартами.

Основная цель создания ОЭЗ в республике состоит в формировании современного туристско-рекреационного комплекса, позволяющего наиболее полно использовать имеющийся значительный туристский потенциал территории и вовлечь его в процесс решения задач социально-экономического развития Республики Карелия.

В Республике Карелия ежегодно осуществляется мониторинг доходов от туризма. В рамках мониторинга реализации Концепции социально-экономического развития республики до 2012 г., республиканской и муниципальных целевых программ в области развития туризма разработана и используется методика расчета совокупного дохода от туризма с учетом его мультипликативного эффекта. Так, по результатам 2006 г. совокупный доход от туризма с учетом доходов других отраслей, генерированных туризмом, составил около 2,9 млрд руб. (6,1% ВРП республики).

В рамках Стратегии социально-экономического развития Республики Карелия рассматривается ориентир увеличения доли туризма в валовом региональном продукте до 20%. Решение этой масштабной задачи может быть реализовано при условии интенсивного развития туристской инфраструктуры, соответствующей международным стандартам, формирования и продвижения на рынок новых конкурентоспособных турпродуктов, при условии концентрации усилий и ресурсов на приоритетных направлениях развития туризма и в наиболее перспективных локальных точках.

Характеристика и обоснование территории, на которой предполагается создание ОЭЗ. Территория планируемой к созданию ОЭЗ имеет сетевую структуру и представлена опорными туристскими центрами, расположенными в пределах нескольких муниципальных образований. Всего ОЭЗ включает в себя пять опорных центров, четыре из которых расположены в южной части Республики Карелия, а один — в северной части. Территория ОЭЗ в Карелии включает следующие опорные центры:

1. Опорный центр «Центральный» (расположен в центральной части Кондопожского муниципального района).

2. Опорный центр «Приладожье» (расположен на территории, подчиненной администрации местного самоуправления г. Сортавала).

3. Опорный центр «Кижское ожерелье» (расположен в южной части Заонежского полуострова в пределах Медвежьегорского муниципального района).

4. Опорный центр «Обонежье» (расположен в западной части территории Пудожского муниципального района вдоль восточного побережья Онежского озера).

5. Опорный центр «Карельское Беломорье» (расположен в пределах Беломорского и Кемского муниципальных районов вдоль побережья Белого моря).

Опорные центры размещены на территориях с наибольшей концентрацией объектов туристско-рекреационного показа и где существует уже достаточно развитая туристская и транспортная инфраструктура. Территория, планируемая под создание ОЭЗ, имеет хорошую транспортную доступность автомобильным, железнодорожным и внутренним водным транспортом.

Опорные центры увязываются между собой системой автомобильных и водных маршрутов. Связующими туристскими объектами международного значения, которые посредством туристских маршрутов

могут связывать выделяемые опорные туристские центры, являются Валаам, Кижы, Соловецкие острова, заповедник Кивач, курорт Марциальные Воды, а также археологические памятники — древние городища в Северном Приладожье, Онежские и Беломорские петроглифы.

В Карелии весьма популярен водный туризм, связанный с посещением замечательных исторических и архитектурных памятников: Спасо-Преображенского Валаамского монастыря, Кижского ансамбля деревянного зодчества и Петрозаводска, Соловецкого монастыря. Поскольку значительная часть туристского потока в республику сегодня формируется за счет водных круизных туров, то при создании соответствующей туристско-рекреационной инфраструктуры этот поток туристов будет привлекаться на территории ОЭЗ, имеющие хорошую доступность с воды.

Создаваемые пять опорных центров ОЭЗ соответствуют районам туристской активности с наибольшим туристским потоком и с наивысшей плотностью объектов показа и туристско-рекреационных ресурсов.

Оценка мощности туристского потока. Общая потенциальная туристская емкость выделенных опорных центров под создание ОЭЗ составляет **2 180 тыс. туристов в год**. С учетом существующей туристской инфраструктуры и инфраструктурных объектов, запланированных к строительству, ОЭЗ будет способна обслуживать до **1 500 тыс. туристов в год**.

Республика Карелия на протяжении достаточно длительного периода характеризуется устойчивым ростом потока международных туристов. Учитывая долю данного сегмента и динамику увеличения туристских потоков, граждан дальнего зарубежья можно рассматривать как одних из наиболее перспективных. Но в тоже время ориентация на данный сегмент потребителей предъявляет достаточно высокие требования к качеству предоставляемых услуг, что в свою очередь требует развития туристской инфраструктуры и подготовки квалифицированных туристских кадров. Развитие международного туризма требует активного продвижения бренда республики.

Туристский поток из других регионов Российской Федерации можно разделить на две составляющие: российские туристы и транзитные туристы, приезжающие в Республику Карелия через Санкт-Петербург и Москву (в том числе международные). Доля российских туристов в общем туристском потоке составляет 80% (в 2004 г. она составила 78%), из них большую часть составляют жители Москвы и Санкт-Петербурга. Наблюдается тенденция увеличения спроса на местные турпродукты со стороны российских туристов.

В настоящее время наиболее динамично развивается зимний выездной туризм, темпами, почти в 1,5 раза опережающими рост рынка в целом. **В этих условиях перспективным направлением в Карелии является разработка туристских продуктов, связанных с зимними видами отдыха и снижение за счет этого сезонной неравномерности спроса.** Конкурентами на рынке выступают Финляндия и Эстония, однако наблюдается тенденция удорожания туров, поэтому эффективная ценовая политика наряду с повышением качества предоставляемых услуг могут стать основой для расширения доли рынка карельскими туроператорами в привлечении дополнительных потоков в зимнее время.

Специализация опорных центров ОЭЗ. Для обоснования размещения туристских центров в Республике Карелия данный вопрос проанализирован и отражен при разработке Генеральной схемы территориального развития Республики Карелия до 2025 г.

Основные направления туристских потоков выстраиваются как «коридоры развития», в рамках которых будет развиваться туристская и вспомогательная сервисная инфраструктура.

Исходя из размещения опорных центров ОЭЗ, определяется их специализация на следующих основных видах туризма:

- ◇ Курортно-оздоровительный туризм (туризм с целью оздоровления, лечения хронических заболеваний, с целью профилактики заболеваний, отдыха и т. д.): «Центральный».
- ◇ Культурно-исторический туризм (краеведческий и познавательный туризм, туризм на объект культурно-исторического наследия, посещение фольклорных и иных культурных мероприятий и событий, паломнический и религиозный туризм и т. д.): «Центральный», «Приладожье», «Кижское Ожерелье», «Обонежье», «Карельское Беломорье».
- ◇ Экологический туризм (посещение природных объектов и памятников природы, особо охраняемых природных территорий, рыболовный и охотничий туризм, научно-познавательные туры на природные объекты, сбор ягод и грибов, и т. д.): «Центральный», «Приладожье», «Обонежье», «Карельское Беломорье».
- ◇ Спортивный и экстремальный туризм (активные виды отдыха и спортивные туры: дайвинг, рафтинг, пешеходные и лыжные туры, велотуризм, авто- и мототуризм, горнолыжный спорт, спортивное ориентирование, яхтинг и другие водные виды спорта): «Центральный», «Приладожье», «Кижское Ожерелье».

Инвестиционные проекты создания объектов инфраструктуры ОЭЗ. Предлагаемые к реализации инвестиционные проекты предполагают создание объектов туристской, транспортной, инженерной и вспомогательной инфраструктуры, направленных на формирование полноценных туристско-рекреационных комплексов в пределах выделяемых опорных центров ОЭЗ. В качестве комплексных инвестиционных проектов рассматривается **создание единых туристских комплексов в рамках выделенных опорных центров ОЭЗ.** **Общий объем инвестиций в создание ОЭЗ за счет**

всех источников финансирования составляет около 3 млрд руб.

В рамках реализации проекта создания ОЭЗ в Республике Карелия те **инвестиции, которые планируется вложить в ее обустройство, рассматриваются лишь в качестве своеобразного «стартового капитала», приводящего к цепной реакции создания объектов туристской инфраструктуры и приходу других инвесторов.** Данный проект ориентируется на общее стимулирование развития экономики республики, Северо-Запада России и страны в целом, на увеличение доли туризма в ВВП, на создание новых рабочих мест и благоприятного внешнего имиджа России.

Ожидаемый эффект от создания ОЭЗ. Создание ОЭЗ характеризуется различными эффектами для экономики Карелии и российской экономики. В частности:

1. Увеличение налоговых платежей в бюджеты всех уровней за счет увеличения объемов предоставляемых услуг на территории ОЭЗ.

2. Содействие структурной перестройке экономики Карелии (диверсификация экономики, формирование современного комплекса в сфере услуг).

3. Повышение эффективности использования туристско-рекреационных ресурсов, объектов культурно-исторического наследия, обеспечение их охраны.

4. Создание новых рабочих мест и снижение уровня безработицы в регионе.

5. Повышение туристского имиджа и инвестиционного климата.

6. Создание условий и предпосылок для реализации масштабных инфраструктурных и социальных проектов на Северо-Западе России (проектов создания международных транспортных коридоров, реализации национальных проектов).

7. Повышение качества и уровня жизни населения.

8. Увеличение объемов международной торговли России и ЕС.

9. Повышение конкурентоспособности экономики Карелии и Северо-Запада России за счет создания новых продуктов, брендов, включения в международные товарные цепочки и цепочки по созданию услуг, за счет генерации собственных цепочек создания ценностей на основе резидентных структур.

Н. Н. Яковенко

(Северо-Кавказский государственный технический университет)

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ СТРАТЕГИИ СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ

Стратегия развития экономики региона должна быть дополнена адекватной инвестиционной стратегией.

В региональной инвестиционной стратегии определяются: совокупность приоритетных направлений вложения инвестиций, порядок формирования инвестиционных программ региона, совокупность имеющихся ресурсов и ограничения по некоторым из них, состав источников инвестирования, зависящий от инвестиционного климата региона.

Направления вложения инвестиций могут быть определены с учетом приоритетов развития экономики и других направлений деятельности на территории региона, имеющихся проблем и возможностей их решения, особенностей сложившейся структуры экономики и тенденций в развитии тех или иных ее отраслей.

В условиях ограниченности инвестиционных ресурсов необходимо найти те направления инвестирования, которые дадут наибольший эффект, и определить их как приоритетные.

Определение приоритетных направлений инвестирования — одна из сложных проблем как в теоретическом, так и в практическом плане. Анализ региональных инвестиционных программ показывает, что приоритетными могут оказаться отрасли, в которых заинтересованы те или иные коммерческие структуры, отдельные руководители, или «модные» в данный момент отрасли.

Согласно Концепции социально-экономического развития Ставропольского края до 2006 г. приоритетным считается достаточно широкий спектр направлений инвестирования (табл. 1).

Таблица 1.

**Приоритетные направления инвестирования на территории Ставропольского края
на период до 2006 г.**

Направление инвестиций	Критерий приоритетности	
	проблема	отрасль
Развитие сырьевой базы пищевой промышленности	+	+
Повышение конкурентоспособности и расширение рынков продукции пищевой промышленности	+	+
Обновление производственных фондов пищевой промышленности	+	+
Увеличение объемов добычи углеводородного сырья		+
Расширение экспорта (за пределы края) в химии, нефтехимии, машиностроении и металлообработке	+	+
Улучшение структуры основных фондов в пользу их активной части (оборудование, машины, механизмы и т. п.) в химии, нефтехимии, машиностроении и металлообработке	+	+
Минимизация производственных затрат в химии, нефтехимии, машиностроении и металлообработке	+	+
Проведение мероприятий по снижению издержек в электроэнергетике	+	+
Реконструкцию генерирующих мощностей		+
Проведение мероприятий по совершенствованию контроля за финансовыми потоками	+	
Проведение мероприятий по реструктуризации дебиторской задолженности	+	
Укрупнение и модернизация производственных мощностей в легкой промышленности	+	+
Создание новых предприятий легкой промышленности		+
Разработка существующих карьеров в промышленности строительных материалов		+
Производство кирпича		+
Создание производств современных материалов	+	
Развитие туристско-рекреационного комплекса		+
Строительство жилья		+
Социально-направленные проекты	+	

Как видно, в перечне приоритетных направлений много дублирующих пунктов, нет общей системы выделения направлений, есть пункты, касающиеся конкретного вида продукции (производство кирпича) и в то же время пункты совершенно неконкретные (производство современных материалов). В представленном перечне смешаны отраслевые и проблемные приоритеты. Отдельные направления сочетают и отраслевые, и проблемные приоритеты.

В то же время сельское хозяйство вообще отсутствует в перечне приоритетных вложений средств и осуществления инвестиционных проектов.

Трудно понять критерии выделения таких приоритетных направлений. Соответственно возникают сложности и с соблюдением приоритетности в выделении бюджетных средств или бюджетной помощи по этим направлениям.

Законом Ставропольского края «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Ставропольском крае» от 21 ноября 2002 г. оговорены следующие виды поддержки инвестиционной деятельности за счет бюджета края: предоставление налоговых льгот участникам инвестиционной деятельности; предоставление бюджетных кредитов участникам инвестиционной деятельности; размещение бюджетных инвестиций; предоставление инвестиционных налоговых кредитов субъектам инвестиционной деятельности; установление льготных ставок арендной платы за пользование имуществом, находящимся в собственности Ставропольского края; выделение субсидий за счет средств бюджета Ставропольского края организациям, реализующим инвестиционные проекты.

На практике реально действует только последний из перечисленных видов возможной поддержки. Предоставление субсидий осуществляется в соответствии с законодательством Ставропольского края на конкурсной основе. Порядок их предоставления утверждается Правительством Ставропольского края.

Анализ практики выделения бюджетных субсидий на конкурсной основе свидетельствует о поддержке в основном тех предприятий, которые в состоянии получить кредит, а не тех, чьи проекты соответствуют заявленным приоритетным направлениям развития Ставропольского края (табл. 2). Ограничением для прохождения многих проектов на получение субсидии является и требуемый срок окупаемости — не более двух лет. Для проектов приоритетных направлений, таких как электроэнергетика, транспорт и машиностроение, предусматривающих достаточно крупные суммы инвестиций, зачастую такой срок просто нереален.

Приведенные данные наглядно показывают, что доля не отвечающих отраслевым приоритетам проектов остается довольно высокой — около 25% от общего количества профинансированных проектов.

Причем стоит отметить отсутствие постоянства и преемственности в бюджетной поддержке. В 2002 г. доминировали проекты электроэнергетической, электротехнической отраслей, промышленности строительных материалов, связи, телекоммуникации и приборостроения. В 2003 г. преобладали розничная и оптовая торговля, пищевая промышленность, общественное питание, строительство жилья и промышленность строительных материалов. Это свидетельствует об отсутствии целенаправленности в реализации инвестиционной политики в Ставропольском крае.

По нашему мнению, необходимо определить две группы критериев выделения приоритетов в инвестициях. Прежде всего это критерии отраслевой приоритетности, когда определяются те отрасли экономики края, которые дадут наибольший эффект от инвестирования при минимизации или разумном уровне риска. И вторая группа критериев выделения приоритетных проектов связана с проблемами предприятий вне зависимости от их отраслевой принадлежности. Например, сокращение дебиторской задолженности, обновление

Таблица 2. **Отраслевая структура инвестиционных проектов, профинансированных по механизму субсидирования процентной ставки на территории Ставропольского края в 2000–2004 гг.**

Отрасль экономики	Количество проектов, ед.					
	2000	2001	2002	2003	2004	Всего
В целом по отраслям экономики, в т. ч.	16	72	118	110	62	378
Малый бизнес	6	28	46	35	18	113
Промышленность	7	47	67	59	33	213
– пищевая	4	19	38	31	20	112
– машиностроение и металлообработка	2	8	6	5	2	23
– деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	–	3	3	4	–	10
– строительных материалов	–	6	5	6	4	21
– медицинская	1	2	4	5	3	15
– топливная	–	1	–	–	–	1
– химическая	–	1	1	2	–	4
– полиграфическая	–	2	3	–	–	5
– легкая	–	1	2	2	1	6
– электронная	–	2	4	4	2	12
– приборостроение	–	–	–	–	–	0
– радиотехническая	–	–	–	–	–	0
– фарфорофаянсовая и стекольная	–	2	1	–	1	4
Строительство	–	–	–	3	2	5
Сельское хозяйство	5	8	5	5	5	28
Связь	2	2	1	2	–	7
Транспорт	1	6	6	11	2	26
Торговля и бытовые услуги	1	4	25	19	10	59
Сфера услуг	–	2	12	10	9	33
Прочие	–	3	5	1	1	10

основных фондов, создание новых рабочих мест, автоматизация производства. Таким образом, пройдя сквозь такой двухкритериальный отбор, проекты будут способствовать развитию приоритетных отраслей и решению приоритетных проблем.

Формулировка и выделение основных критериев отраслевой приоритетности — один из этапов стратегического анализа в ходе разработки стратегии развития экономики региона.

По нашему мнению, отраслевых критериев приоритетности должно быть несколько. В первую очередь следует назвать приоритетными те области деятельности на территории региона, которые имеют возможность выхода на внерегиональные рынки. Такой выход обеспечивает расширение рынка сбыта за пределы региона и использование покупательского ресурса более широкой территории. Вторым приоритетом являются проекты, обеспечивающие регион продукцией, замещающей продукцию, привезенную извне (как из дальнего и ближнего зарубежья, так и из-за пределов региона). Эти критерии обеспечивают наполнение бюджета региона.

Кроме того, критерием приоритетности может быть максимальная эффективность инвестиций при минимальных рисках.

В инвестиционный портфель региона, как правило, входят два вида проектов: коммерческие и социальные. Причем их количество, объем инвестиционных вложений и результативность должны быть сбалансированы. Отдавая приоритеты коммерческим проектам, нужно предусматривать их влияние на социальную сторону жизни региона. Проекты, включенные в приоритетные, должны либо обеспечивать решение социальных задач, либо участвовать в реализации самих социальных проектов.

Критерии определения приоритетных проектов или сфер инвестирования должны применяться в определенной последовательности. Она зависит от выбранной стратегии развития экономики региона.

Формирование региональной инвестиционной программы должно идти в двух направлениях. Снизу вверх, когда совокупность инвестиционных проектов предприятий составляет основную часть региональной программы. И сверху вниз, когда администрация региона предлагает приоритетные направления инвестирования и возможности льготного финансирования или другой адресной поддержки этих направлений.

Проекты, включаемые в инвестиционную программу региона, могут получить четыре уровня приоритетности по отношению к осуществлению выбранной стратегии развития экономики региона.

Первый уровень — стратегически значимые проекты, которые должны быть обязательно осуществлены на протяжении горизонта разработки стратегии и без осуществления которых достижение поставленных целей будет невозможно.

Второй уровень — проекты, осуществление которых позволит эффективно достичь до поставленных целей, это проекты второго стратегического уровня или «обеспечивающие». Ресурсы таких проектов ограничены и поэтому должны быть использованы эффективно.

Третий уровень включает проекты краткосрочного характера — «тактические», дающие быструю окупаемость и позволяющие создать среду для осуществления проектов второго и первого уровня. И, наконец, проекты четвертого уровня, это проекты — «вопросы»; что они принесут не ясно, риск вложения средств в них достаточно велик, они могут принести как большую

удачу, так и серьезное поражение. Выделение ресурсов на четвертый уровень происходит по остаточному принципу.

В зависимости от сумм требуемых инвестиций проекты, включенные в стратегический план, должны быть разделены на осуществимые без привлечения внешних источников, это, как правило, проекты второго и третьего уровней. И проекты, осуществление которых возможно только при использовании ресурсов внешних инвесторов, это, как правило, проекты первого и четвертого уровней.

В инвестиционной программе можно выделить «открытые» и «именованные» проекты. Открытые проекты предусматривают отсутствие конкретики в отношении реципиента, места реализации проекта, возможных инвестиционных сумм. Проекты такого уровня могут быть сформулированы в общих чертах, с учетом цели их реализации. Это так называемые инвестиционные площадки с обозначением возможной территории осуществления проекта или описание идеи проекта без привязки к территории. Например, создание нового эффективно действующего предприятия (ряда предприятий) по изготовлению тары для обеспечения функционирования пищевой отрасли региона. Или проект создания таких производств, которые смогут обеспечить наполнение бюджета, или создание определенного количества рабочих мест. Именованные проекты — это проекты конкретного характера с достаточным уровнем проработки, имеющие инициатора-реципиента, конкретных исполнителей, источники финансирования и т. д.

Соотношение открытых и именованных проектов в составе инвестиционной программы региона зависит от зрелости системы отбора проектов на территории региона и от опыта в разработке инвестиционной стратегии. Возможен путь, когда с помощью конкурсного отбора или формирования инвестиционных площадок путем суммирования получается общая инвестиционная картина, а затем и стратегия региона. А возможен путь, когда в начале формируется блок открытых проектов, явно направленных на решение имеющихся в регионе проблем и достижение поставленных целей, а затем осуществляется поиск конкретных реципиентов для их осуществления. Затем осуществляется отбор именованных проектов с учетом возможности осуществления блока открытых проектов.

Специфика открытых проектов заключается в том, что рынок сбыта продукции таких проектов име-

ет четкую определенность и не подвержен большим колебаниям. В то время как рынок сбыта по именованным проектам необходимо обосновывать и доказывать.

В качестве блока открытых проектов на территории Ставропольского края может быть названа программа «Развитие АПК», предусматривающая развитие отрасли животноводства, а именованными проектами будут конкретные проекты по строительству кормоцехов и предприятий, по выращиванию племенного поголовья, по производству биодобавок и так далее.

При таком формировании инвестиционной программы будет исключен вариант несогласованности и непоследовательности в осуществлении инвестиционной стратегии. Все проекты в этом случае взаимосвязаны в одну систему, одни — как основные, а другие как обеспечивающие.

В противном случае может сложиться ситуация, когда в состав инвестиционной программы региона войдут проекты не только не связанные между собой, но и противоречивые, мешающие осуществлению друг друга или снижающие эффективность друг друга. Классический пример такого влияния — проекты строительства мельничных комплексов в каждом сельскохозяйственном предприятии Ставропольского края. Для каждого предприятия теоретически они эффективны, но все вместе эти комплексы будут перегружены на полную мощность и, соответственно, малоэффективны.

В то же время имеется открытое пространство для внешних и внутренних инвесторов — это открытые проекты, представляющие особый интерес для региона. Портфель таких проектов может быть предложен на инвестиционных форумах и выставках потенциальным инвесторам и реципиентам.

По мере перехода открытых проектов в именованные инвестиционная программа может дополняться новыми открытыми проектами, дополняющими или корректирующими в нужном направлении выбранную стратегию.

Формирование блока открытых проектов позволит сохранить преемственность стратегии при смене конкретных личностей на ключевых руководящих должностях региона.

Оптимизация порядка и процедур формирования инвестиционных программ региона обеспечит развитие экономики в нужном направлении, заданном принятой регионом стратегией.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПОДДЕРЖКИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «ДОСТУПНОЕ И КОМФОРТНОЕ ЖИЛЬЕ ГРАЖДАНам РОССИИ» В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ¹

Основными проблемами, которые необходимо решить в ходе реализации проекта «Доступное и комфортное жилье гражданам России», являются: увеличение предложения на рынке жилищного строительства и создание устойчивого механизма финансирования жилищного строительства. В связи с этим можно выделить два стратегических направления работы — создание благоприятной инвестиционно-

правовой среды и внедрение альтернативных долевого участию организационно-финансовых схем с использованием возможностей паевых инвестиционных фондов.

1. Законотворческая работа

С учетом проблем, которые выявились при проведении конкурсов на подготовку документации для

¹ Материалы подготовлены при поддержке Московского общественного научного фонда (МОНФ) в рамках гранта «Региональные механизмы поддержки рынка доступного жилья» № 22/1-06. Директор проекта — Б.С. Жихаревич, ведущий эксперт — Е.А. Каплан. Использованы наработки ведущей Санкт-Петербургской ассоциации строительных компаний — «Союзпестрострой».

земельных торгов, в Закон Санкт-Петербурга «О предоставлении объектов недвижимости» были внесены следующие основные поправки.

1. Размер вознаграждения за разработку инвестиционно-тендерной документации увеличен до 10% от полной рыночной стоимости земельного участка (ранее 5% от годовой арендной платы). Вознаграждение за разработку проектов планировки и межевания территорий выплачивается *сверх* 10% от рыночной стоимости земельного участка.

Таким образом, размер вознаграждения теперь вполне адекватен реальным затратам на разработку документации. Следует отметить, что затраты на подготовку проектов планировки и межевания территорий значительно выше расходов на разработку документации для торгов, поэтому положение об их возмещении *сверх* вознаграждения за подготовку градостроительного плана участка имеет принципиальный характер.

2. В законе восстановлен статус «потенциального инвестора». Все участки, предлагаемые потенциальными инвесторами, должны быть вовлечены в земельный оборот, если это не противоречит градостроительному регламенту. Закон четко регламентирует права и обязанности потенциального инвестора в отношении разработки инвестиционно-тендерной документации.

Можно надеяться, что эти положения, наряду с радикальным увеличением вознаграждения за подготовку документации для торгов, приведут к значительному расширению круга застройщиков, принимающих участие в конкурсах на подготовку документации.

3. В законе теперь введена возможность процедуры выбора земельного участка для целей промышленно-гражданского строительства. Поскольку Земельный кодекс предусматривает право инвестора оспаривать отказ в предоставлении земельного участка в суде, это положение является вполне реальной альтернативой целевому предоставлению пятен застройки с получением статуса «стратегического инвестора».

4. Конкурсы на право подготовки документации будут проводиться под эгидой Фонда имущества, который, как коммерческая структура, реально заинтересован в разрывании полноценных земельных торгов.

В настоящее время в Санкт-Петербурге идет работа над новым городским Законом «**О комплексном освоении городских территорий для целей строительства и реконструкции объектов недвижимости**», реализующим принципы квартальной застройки с привлечением средств инвесторов и городского бюджета для инженерного освоения и благоустройства городских территорий, в том числе территорий уплотнительной застройки.

Рассмотрим его основные положения.

Комплексное освоение новых территорий

1. Аукционы на право комплексного освоения новых территорий проводятся по инициативе уполномоченного органа Правительства Санкт-Петербурга или по инициативе потенциальных инвесторов.

1.1. Порядок рассмотрения заявлений потенциальных инвесторов:

Заявления потенциальных инвесторов (далее — заявления) представляются в уполномоченный Правительством Санкт-Петербурга орган.

Заявление должно содержать:

- 1) сведения о заявителе:

- ◇ наименование юридического лица либо фамилию, имя, отчество физического лица;
- ◇ сведения о государственной регистрации юридического лица, место нахождения индивидуального предпринимателя;

- 2) краткое описание предполагаемых результатов комплексного освоения территории.

1.1.2. Заявление подлежит рассмотрению уполномоченным Правительством Санкт-Петербурга органом в срок до трех месяцев с принятием одного из следующих решений:

- 1) о подготовке документации для проведения аукциона на право комплексного освоения территории;
- 2) об отклонении предложения по основаниям, предусмотренным пунктом 4 настоящей статьи.

1.1.3. В том случае, если по указанной в заявлении территории отсутствуют данные, необходимые для принятия решения в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи, уполномоченный орган в срок не более двух месяцев проводит экспертизу инвестиционного предложения. Порядок и условия проведения экспертизы инвестиционного предложения устанавливаются Правительством Санкт-Петербурга.

1.1.4. Основаниями для отклонения содержащегося в заявлении предложения являются:

- 1) подача заявления с нарушением требований, установленных настоящим Законом Санкт-Петербурга;
- 2) несоответствие предложения требованиям Генерального плана Санкт-Петербурга, имеющимся данным о видах разрешенного использования, особым условиям использования территорий, требованиям охраны объектов культурного наследия, иным требованиям, установленным законодательством Российской Федерации;
- 3) принятое ранее даты подачи заявления решение о распоряжении территорией (ее частью) или решение в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи;
- 4) отрицательное заключение экспертизы, проведенной в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи.

1.1.5. Документация для торгов может быть подготовлена потенциальным инвестором на условиях возмещения фактически подтвержденных затрат.

2. На торги выставляются инженерно-изученные территории с установленным регламентом застройки и определенными параметрами инженерного обеспечения. Торги проводятся уполномоченным органом Правительства Санкт-Петербурга.

3. На застройщиков возлагаются обязанности по планировке территории (включая разработку проекта межевания), их инженерному обустройству и благоустройству. Город обеспечивает развитие социальной инфраструктуры по установленным нормативам и развитие дорожно-транспортной сети.

4. Территория разбивается на лоты. После завершения разработки документации по планировке территории, инженерного обустройства каждого из лотов, разработки градостроительных планов земельных участков и выплаты соответствующей части платы за право комплексного освоения территории, застройщик получает исключительное право выкупить освоенные земельные участки или заключить договора их долгосрочной аренды.

5. Для неликвидных, в экономическом отношении, территорий может быть предусмотрено долевое учас-

тие города и федерального бюджета в их инженерном обустройстве.

6. Созданные застройщиком инженерные сооружения безвозмездно передаются городу.

7. Инвестиционные условия комплексного освоения территории могут включать гарантии городского и федерального бюджета по получаемым застройщиком займам на инженерное обустройство территории, а также условия предоставления таких гарантий.

8. В случае невыполнения обязательств по комплексному освоению территории, соответствующий инвестиционный договор подлежит расторжению с возмещением застройщику затрат на инженерное обустройство неосвоенных лотов за вычетом оговоренной неустойки. Выплата неустойки обеспечивается банковской гарантией.

Комментарий: Привлечение к освоению новых кварталов жилой застройки профессиональных девелоперских компаний обеспечит вовлечение в оборот всех востребованных земельных рынком территорий (на сегодняшний день на аукционах продаются исключительно земельные участки, расположенные на окраинах Приморского и Красносельского районов, где сосредоточено не более 20 % спроса на новое жилье).

Кроме того, предлагаемый подход имеет следующие преимущества.

1. Экономия бюджетных средств, снижение капитальных вложений на инженерное освоение новых кварталов, более рациональное использование территории, повышение цены земли.

2. Обеспечение единой концепции развития, застройки и благоустройства территории.

3. Сформированные земельные участки будут находиться в собственности застройщика (или в долгосрочной аренде), что сделает возможным залог объектов незавершенного строительства и широкомасштабное привлечение кредитных финансовых ресурсов в сферу жилищного строительства.

Комплексным освоением новых территорий могут заниматься крупные застройщики, такие, как Лен-СпецСМУ, ЛЭК Истейт, Строительный трест и другие, либо чисто девелоперские компании, специализирующиеся на продаже земельных участков.

Сегодня такое вложение капитала весьма выгодно, ведь стоимость земли в 2–3 раза превышает затраты на инженерную инфраструктуру. В Петербурге одним из основных, «стратегических» девелоперов мог бы стать Газпром. Найдутся и другие, нужно только создать для них благоприятную правовую среду.

Следует отметить, что застройщик тоже может продать часть сформированных участков. Это значительно снизит инвестиционную емкость проектов по освоению новых кварталов. Поскольку такие проекты предполагают достаточно длительные сроки аренды земли, в соответствии с земельным кодексом, застройщик может на определенном этапе продать и право на комплексное освоение территории.

Комплексное освоение территорий уплотнительной застройки

1. Аукционы на право комплексного освоения территорий уплотнительной застройки проводятся по инициативе уполномоченного органа Правительства Санкт-Петербурга или по инициативе потенциальных инвесторов.

1.1. Порядок рассмотрения заявлений потенциальных инвесторов.

Заявления потенциальных инвесторов (далее — заявления) представляются в уполномоченный Правительством Санкт-Петербурга орган.

1.1.1. Заявление должно содержать:

1) сведения о заявителе:

- ◇ наименование юридического лица либо фамилию, имя, отчество физического лица;
- ◇ сведения о государственной регистрации юридического лица, место нахождения индивидуального предпринимателя;

2) краткое описание предполагаемых результатов комплексного освоения территории.

1.1.2. Заявление подлежит рассмотрению уполномоченным Правительством Санкт-Петербурга органом в срок до трех месяцев с принятием одного из следующих решений:

1) о подготовке документации для проведения аукциона на право комплексного освоения территории, включая проект планировки и межевания, инженерно-геологические условия, имущественно-правовой статус, регламент застройки и параметры инженерного обеспечения;

2) об отклонении предложения по основаниям, предусмотренным пунктом 4 настоящей статьи.

1.1.3. В том случае, если по указанной в заявлении территории отсутствуют данные, необходимые для принятия решения в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи, уполномоченный орган в срок не более двух месяцев проводит экспертизу инвестиционного предложения. Порядок и условия проведения экспертизы инвестиционного предложения устанавливаются Правительством Санкт-Петербурга.

1.1.4. Основаниями для отклонения содержащегося в заявлении предложения являются:

1) подача заявления с нарушением требований, установленных настоящим Законом Санкт-Петербурга;

2) несоответствие предложения требованиям Генерального плана Санкт-Петербурга, имеющимся данным о видах разрешенного использования, особым условиям использования территорий, требованиям охраны объектов культурного наследия, иным требованиям, установленным законодательством Российской Федерации;

3) принятое ранее даты подачи заявления решение о распоряжении территорией (ее частью) или решение в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи;

4) отрицательное заключение экспертизы, проведенной в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи.

1.1.5. Документация для торгов может быть подготовлена потенциальным инвестором на условиях возмещения фактически подтвержденных затрат.

2. На застройщиков возлагаются обязанности по инженерной реконструкции и благоустройству территории. На застройщиков также возлагаются обязанности по расселению и реконструкции ветхого и аварийного жилого фонда, расположенного на осваиваемой территории.

В необходимых случаях город обеспечивает дополнительное развитие социальной инфраструктуры по установленным нормативам и развитие дорожно-транспортной сети.

3. Территория разбивается на лоты. После завершения разработки документации по планировке тер-

ритории, инженерной реконструкции каждого из лотов, разработки градостроительных планов земельных участков и выплаты соответствующей части платы за право комплексного освоения территории, застройщик получает исключительное право выкупить освоенные земельные участки или заключить договора их долгосрочной аренды. Кроме того, застройщик получает исключительное право на реконструкцию, в установленном порядке, жилых домов, общежитий и других объектов недвижимости, расположенных на освоенных лотах (если эти объекты являются собственностью Санкт-Петербурга).

4. Созданные застройщиком инженерные сооружения безвозмездно передаются городу.

5. Инвестиционные условия комплексного освоения территории могут включать гарантии городского и федерального бюджета по получаемым застройщиком займам на инженерное обустройство территории, а также условия предоставления таких гарантий.

Инвестиционные условия комплексного освоения территории могут также включать бюджетные субвенции на реконструкцию ветхого и аварийного жилого фонда.

6. В случае невыполнения обязательств по комплексному освоению территории, соответствующий инвестиционный договор подлежит расторжению с возмещением застройщику затрат на инженерное обустройство неосвоенных лотов за вычетом оговоренной неустойки. Выплата неустойки обеспечивается банковской гарантией.

Комментарий: Здесь речь идет о приобретении прав на комплексное освоение кварталов уплотнительной застройки. Инвестор получает исключительное право на застройку всех выявленных и сформированных земельных участков, а также реконструкцию ветхого и аварийного жилого фонда (в последнем случае ему может быть оказана финансовая поддержка со стороны города).

На застройщика возлагаются обязанности по инженерной реконструкции и благоустройству осваиваемой территории, что может значительно повысить ее инвестиционную привлекательность.

Комплексный девелопмент территорий уплотнительной застройки

1. Территории для комплексного девелоперского освоения предоставляются на конкурсной основе. Предметом конкурса являются концепция застройки территории и размер вознаграждения за комплексное освоение территории (определяется в процентах от рыночной стоимости выявленных земельных участков или объектов реконструкции). При определении победителя конкурса учитывается опыт и квалификация участников.

2. На победителя конкурса возлагаются обязанности по разработке ВРЗ территории, ее планировке (включая разработку проекта межевания и градостроительных планов выявленных земельных участков), инженерной реконструкции и благоустройству (в пределах установленного бюджета). В необходимых случаях город обеспечивает дополнительное развитие социальной инфраструктуры по установленным нормативам и развитие дорожно-транспортной сети.

Победитель конкурса готовит также инвестиционно-тендерную документацию по реконструкции ветхого и аварийного жилого фонда и других выявленных объектов недвижимости, являющихся собственностью Санкт-Петербурга.

Затраты на подготовку ВРЗ и документации по планировке территории в установленном порядке возмещаются из городского бюджета.

3. Конкурсы на право комплексного девелопмента территорий уплотнительной застройки проводятся по инициативе уполномоченного органа Правительства Санкт-Петербурга или по инициативе потенциальных девелоперов.

3.1. Порядок рассмотрения заявлений потенциальных девелоперов.

3.1.1. Заявления потенциальных девелоперов (далее — заявления) представляются в уполномоченный Правительством Санкт-Петербурга орган.

Заявление должно содержать:

- 1) сведения о заявителе:
наименование юридического лица либо фамилию, имя, отчество физического лица;
сведения о государственной регистрации юридического лица, место нахождения индивидуального предпринимателя;
- 2) краткое описание предполагаемых результатов комплексного девелопмента территории.

3.1.2. Заявление подлежит рассмотрению уполномоченным Правительством Санкт-Петербурга органом в срок до трех месяцев с принятием одного из следующих решений:

- 1) о подготовке документации для проведения конкурса на право комплексного девелопмента территории, включая ее имущественно-правовой статус;
- 2) об отклонении предложения по основаниям, предусмотренным пунктом 4 настоящей статьи.

3.1.3. В том случае, если по указанной в заявлении территории отсутствуют данные, необходимые для принятия решения в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи, уполномоченный орган в срок не более двух месяцев проводит экспертизу предложения. Порядок и условия проведения экспертизы предложения устанавливаются Правительством Санкт-Петербурга.

3.1.4. Основаниями для отклонения содержащегося в заявлении предложения являются:

- 1) подача заявления с нарушением требований, установленных настоящим законом Санкт-Петербурга;
- 2) несоответствие предложения требованиям Генерального плана Санкт-Петербурга, имеющимся данным о видах разрешенного использования, особым условиям использования территорий, требованиям охраны объектов культурного наследия, иным требованиям, установленным законодательством Российской Федерации;
- 3) принятое ранее даты подачи заявления решение о распоряжении территорией (ее частью) или решение в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи;
- 4) отрицательное заключение экспертизы, проведенной в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи.

4. Продажа выявленных земельных участков и других объектов недвижимости осуществляется уполномоченным органом Правительства Санкт-Петербурга.

5. Обязательным условием конкурса является процент отчислений от рыночной стоимости реализуемых земельных участков и иных объектов недвижимости, выделяемый на инженерную реконструкцию и благоустройство территории. Заказчиком работ по инже-

нерной реконструкции и благоустройству территорий является победитель конкурса. Бюджетные средства выделяются исключительно на оплату выполненных проектных и строительных работ.

6. Создаваемые инженерные сооружения являются собственностью Санкт-Петербурга.

7. В случае невыполнения обязательств по комплексному освоению территории, соответствующий инвестиционный договор подлежит расторжению с выплатой оговоренной неустойки (обеспечивается банковской гарантией).

Комментарий: Здесь речь идет уже о комплексном девелопменте кварталов уплотнительной застройки. Победитель конкурса получает исключительное право на разработку инвестиционно-тендерной документации по всем выявленным земельным участкам и реконструируемым объектам недвижимости (в случае, если они являются собственностью Санкт-Петербурга) и получение соответствующего вознаграждения по итогам земельных аукционов.

При этом инженерная реконструкция и благоустройство территории производятся за счет оговоренных по условиям конкурса отчислений от продажи сформированных объектов недвижимости.

Это направление девелопмента вполне доступно и для средних застройщиков, поскольку не требует больших начальных вложений. Разумеется, часть сформированных объектов недвижимости может быть приобретена собственно Агентством развития территории. В случае, если право на развитие территории получит чисто девелоперская компания, средние застройщики могут участвовать в аукционах на право застройки сформированных земельных участков.

Вообще, нужно сказать, что наполнение земельного рынка за счет комплексного освоения территорий, это, наверное, единственный путь к выживанию средних застройщиков. В условиях острого дефицита земли они обречены на вытеснение с рынка жилищного строительства, что нанесет ему невосполнимый урон (снижение уровня конкуренции, снижение качества строительства, сужение возможностей потребительского выбора).

Безусловно, что комплексное освоение территорий — это магистральное направление преодоления развивающейся хаотичной, неорганизованной жилой застройки.

2. Паевые инвестиционные фонды, как альтернатива долевого участию в строительстве: организационно-финансовая схема

ПИФ определяет перечень надежных застройщиков, с которыми он намерен работать по схеме долевого участия в строительстве (основа — сертификация бизнес-ассоциаций, экспертные оценки).

Застройщики выставляют на продажу через ПИФ квартиры в строящихся домах.

ПИФ осуществляет рекламную кампанию, привлекает дольщиков. Возможен вариант, когда застройщик направляет в ПИФ сомневающийся дольщиков, которые не желают приобретать квартиры напрямую по обходным схемам.

После того как дольщик выбрал квартиру, ПИФ продает дольщику соответствующий пай (с учетом комиссионного вознаграждения) и заключает с застройщиком *договор соинвестирования* на выбранную квартиру.

В договоре соинвестирования четко прописываются обязательства застройщика по качеству жилья и срокам его готовности, а также штрафные санкции за несвоевременный ввод жилого объекта.

После завершения строительства жилого дома квартира переходит к ПИФу, который продает ее дольщику в обмен на обязательство по погашению пая. Если квартира не сдана в срок, либо сдана с существенными недоделками, дольщик может отказаться от встречной сделки и потребовать погасить свой пай деньгами. Это его безусловное право, вытекающее из Закона о паевых фондах.

ПИФ выплачивает дольщику стоимость его пая и по завершении строительства получает право собственности на квартиру, которая поступает в свободную продажу. Застройщик выплачивает ПИФу оговоренную неустойку.

В случае, если дольщик согласен на временной сдвиг по сдаче квартиры, либо ликвидацию недоделок, он может обменять свой первоначальный пай на новый с более поздним сроком погашения. Процент по новому паю и будет неустойкой за невыполнение обязательств застройщика, а точнее ПИФа.

Что дает предлагаемая схема

Застройщику: юридически чистое привлечение средств по долевого участию (фактически, это совершенно чистая обходная схема), возможность привлечения дополнительных дольщиков через ПИФы, снижение рисков долевого участия, а значит повышение стоимости жилья в строящемся доме.

ПИФу: новый сегмент рынка инвестиций, которые не носят спекулятивного характера, а значит являются более надежными и менее затратными. Отметим, что этот сегмент рынка, в принципе, в пять раз больше, чем спекулятивный сегмент (в настоящее время в спекулятивных целях приобретается не более 20% жилья).

Дольщику: надежное вложение средств, гарантию качества жилья, возможность безусловного и безболезненного возврата денег в случае нарушения обязательств застройщика.

По существу эта схема, в которой ПИФ является авторитетным и равнозначным посредником между застройщиком и дольщиком, заменяет прямое долевого участие в строительстве и решает главную задачу — защиту интересов граждан при полном паритете интересов застройщика и дольщика.

Ипотечное кредитование вполне укладывается в предложенную схему, поскольку пай, приобретаемый дольщиком, как ликвидная ценная бумага, имеющая законное и свободное хождение на финансовых рынках, является более надежным залогом, чем виртуальное «право требования» на строящееся жилье.

Предлагаемая схема взаимодействия с ПИФами поддержана рядом крупных инвестиционно-строительных компаний.

ОЦЕНКА РИСКОВ НА ОСНОВЕ МОНИТОРИНГА РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Управление рисками является проблемой, которая относится к приоритетным в региональной политике, а ее решение обуславливает устойчивое развитие и эффективное функционирование хозяйственной системы в целом. Обеспечение приемлемой величины региональных рисков является условием стабильного социально-экономического развития, формирования благоприятного инвестиционного климата, роста производительности труда, снижения уровня безработицы, повышения благосостояния и социальной защищенности граждан.

В условиях возрастающей динамичности функционирования и развития российского рынка многие экономические процессы в регионе характеризуются значительной неопределенностью в ожидаемых результатах.

Источниками неопределенности осуществления экономических процессов в регионах являются:

- ♦ субъективизм выработки, принятия и реализации необходимых управленческих решений;
- ♦ нечеткость и постоянная изменчивость законодательных и нормативных актов, регулирующих экономические процессы;
- ♦ ограниченность управленческого сознания в ходе разработки и принятия своевременных решений;
- ♦ противодействие органов регионального управления реализации решений, принятых на вышестоящем иерархическом уровне;
- ♦ неполнота, недостаточность знаний регионально-управляющего уровня об экономической сфере;
- ♦ противодействие экономических агентов принятым решениям;
- ♦ случайность.

Порожденная неопределенностью возможность недостижения поставленной цели при осуществлении целевых программ развития порождает риски хозяйственной деятельности.

Следует разделять экзогенную и эндогенную неопределенность.

Экзогенная неопределенность задается внешними условиями — например, уровнем платежеспособного спроса в регионе, имеющимися технологиями. Органы регионального управления не могут уменьшить эту неопределенность, но могут смягчить ее воздействие на отдельные процессы.

Эндогенная неопределенность — это неопределенность в поведении самого субъекта управления или неопределенность в отношении условий, по которым развивается региональный хозяйственный комплекс. Это тип неопределенности зависит от управляющих воздействий региональных органов управления¹.

Экзогенная и эндогенная неопределенности могут взаимодействовать. Важным элементом эндогенной неопределенности в мезо- и макроэкономических системах является неопределенность экономической политики государства, регионов, которая вызывает различные виды рисков.

Среди факторов макросреды (экзогенных), в наибольшей степени влияющих на неопределенность региональных экономических процессов, по результатам экспертных оценок, проведенных сотрудниками лаборатории стратегических экономических исследований Южного научного центра РАН (на базе ВолГУ), первое место было отдано административно-правовым, второе — политическим, третье — экономическим. Эти и остальные факторы, а также факторы внутрирегиональной среды с набранными процентами голосов экспертов представлены в табл. 1.

Итак, рискованная ситуация связана со статистическими процессами и ей сопутствуют три условия: наличие неопределенности; необходимость выбора альтернативы (при этом следует иметь в виду, что отказ от выбора также является разновидностью выбора); возможность оценить вероятность осуществления выбираемых альтернатив.

В связи с развитием рыночных отношений научную и практическую деятельность в области размещения и территориальной организации производительных сил приходится осуществлять в условиях нарастающей неопределенности ситуации и изменчивости экономической среды. При этом возникает неясность и неуверенность в получении ожидаемого конечного результата, следовательно, возрастает риск, то есть опасность неудачи, непредвиденных потерь.

Чтобы обеспечить стабильность, надежность и безопасность функционирования региональной экономики, необходимо создать эффективный механизм управления рисками регионального уровня, включающий в себя:

Таблица 1. Значимость экзогенных и эндогенных факторов в формировании неопределенности экономических процессов в регионах

Экзогенные факторы (факторы макросреды)	Значимость, (%)	Эндогенные факторы (факторы внутрирегиональные)	Значимость, (%)
Административно-правовые	24,7	Внутренняя политика региональных властей	28,5
Политические	19,3	Административные	27,0
Экономические	18,4	Правовые	18,1
Региональная политика центра Федерации	12,8	Социальные	11,0
Социальные	9,6	Внешняя политика региональных властей	6,2
Демографические	7,1	Демографические	3,8
Научно-технические	4,0	Научно-технические	3,1
Природные	2,5	Природные	1,5
Культурные	1,6	Культурные	0,8
Итого:	100,0	Итого:	100,0

¹ Балабанов, И. Т. Основы финансового менеджмента [Текст] / И. Т. Балабанов. — М.: Финансы и статистика, 1999, С. 123.

- ♦ субъектов управления рисками;
- ♦ комплексный мониторинг индикаторов региональной безопасности;
- ♦ механизм управления рисками на региональном уровне, включающий комплекс мер противодействия кризисным явлениям, ведущих к снижению рисков.

Формирование системы мониторинга выступает как предпосылкой, так и условием эффективного управления рисками. Комплексный мониторинг изменяющихся условий и тенденций хозяйствования и уровня жизни населения является необходимым компонентом процесса управления рисками. Эффективная информационная система мониторинга позволит исключить принятие необоснованных решений и снизить вероятность наступления негативных явлений в социально-экономическом развитии региона.

К основным целям мониторинга рисков относятся:

1. Оценка состояния и динамики социально-экономического развития регионов.
2. Выявление деструктивных тенденций и процессов развития.
3. Классификация рисков и определение причин, источников, характера интенсивности воздействия угрожающих факторов на потенциал регионов.
4. Прогнозирование последствий действия угрожающих факторов на потенциал развития.
5. Системно-аналитическое изучение сложившейся ситуации и тенденций ее развития, определение уровня региональных рисков.
6. Разработка целевых мероприятий по снижению рисков в регионе.

Для проведения мониторинга необходимо соответствующее методическое, организационное, информационное, техническое обеспечение. Содержание и последовательность осуществления мониторинга представлены в табл. 2.

Таблица 2. Содержание и последовательность мониторинга рисков развития региональной хозяйственной системы

Этап	Содержание этапа мониторинга
1	Идентификация объекта мониторинга
2	Формирование системы социально-экономических показателей оценки состояния и тенденций развития в регионе
3	Сбор и подготовка информации, характеризующей состояние объекта мониторинга
4	Классификация рисков и выявление факторов, характеризующих позитивные и негативные направления регионального развития
5	Проведение анализа показателей и определение уровня рисков
6	Моделирование сценариев развития региона и выбор стратегии управления риском
7	Расчет социально-экономических показателей развития региона на всю глубину прогнозного периода
8	Разработка предложений по предупреждению или снижению уровня рисков в регионе

Наименее проработанным звеном в организации мониторинга социально-экономического развития региона с учетом рисков является построение системы отслеживаемых показателей, адекватно характеризующих экономическую и социальную составляющие мониторинга. Критериями отбора могут служить комплексность или функциональность; значимость для социально-экономического развития; прозрачность и

простота расчета; единая (сопоставимая) форма измерения.

Кроме того, важно, чтобы выбранные показатели максимально полно охватывали все наиболее важные как экономические, так и социальные аспекты жизнедеятельности в данном регионе. От точной идентификации рисков, от правильного выбора измерителей их проявления, то есть системы показателей (индикаторов) для мониторинга, зависит степень адекватности оценки социально-экономической безопасности региона, выявление негативных тенденций, принятие комплекса мер по предупреждению и минимизации опасностей, соответствующих уровню и характеру рисков.

Созданию системы мониторинга региональных рисков должно предшествовать несколько этапов.

Первый этап — это выявление и исследование природы различных форм возмущений, с которыми система встречается в процессе развития.

Можно выделить несколько групп факторов возмущений.

1. Факторы научно-технического прогресса.

Эти возмущения проявляются, во-первых, в изменении сроков реализации технических новаций, непредвиденных экономических последствий от различных направлений НТП.

Во-вторых, в виде возможных диспропорций в региональной системе, когда новейшие технологии внедряются лишь на отдельных участках технической системы при сохранении старых технологий на других.

В-третьих, подобные возмущения возможны на отдельных предприятиях региона при общей отсталости производственно-технической инфраструктуры, при недостатке высококвалифицированных кадров.

2. Изменчивость минерально-сырьевой базы. Геолого-экономические оценки запасов многих видов полезных ископаемых имеют вероятностную природу, кроме того, возможны открытие новых месторождений, уточнение запасов по уже известным месторождениям.

3. Природно-климатические факторы. Влияя на обеспечение региона гидроресурсами, вызывая серьезные колебания в объемах и динамике производства продукции агропромышленного комплекса, в процессах формирования внутрорегиональных и национальных балансов.

4. Недостаточная согласованность в развитии отдельных звеньев или элементов «экономической конструкции» региона.

5. Изменение схем кооперации и межрегиональных связей. В современных условиях происходит полная переориентация вертикальных связей и зависимостей на горизонтальные, причем опыта развития горизонтальных связей практически еще нет, а вертикальные стали слабодействующими.

Таким образом, учитывая обозначенные возмущения, важно выяснить, при каких условиях может быть обеспечена надежность (безопасность) функционирования системы.

Вторым этапом создания системы мониторинга региональных рисков является выявление и отслеживание факторов риска развития социально-экономической системы, а также их влияния на устойчивость регионального воспроизводственного процесса.

В процессе хозяйственной деятельности складываются определенные связи и формы отношений между производителями, потребителями и посредниками или распорядителями жизненно необходимых благ и услуг. Они формируют механизмы хозяйствования, способность и методы которых обеспечивают предложение и спрос, движение ресурсов и удовлетворе-

ние потребностей. Каждое звено этого механизма, будучи динамичным элементом системы, подвержено влиянию различного рода воздействий: политических, экономических, технологических, информационных, могущих приносить вред, создавать опасности, угрозы социально-экономическому развитию.

На региональном уровне следует выделить следующие факторы риска:

- ♦ риск изменения федерального законодательства, в том числе и налогового;
- ♦ риск неисполнения федерального бюджета, обеспечивающего региональные потребности;
- ♦ риск неполучения инвестиций;
- ♦ риск экономического ущерба в результате природных или техногенных чрезвычайных ситуаций;
- ♦ риск зависимости от поставок из-за пределов региона;
- ♦ риск изменения условий реализации продукции, услуг региона за его пределами.

Основополагающим фактором для оценивания риска в региональной экономике является риск невыполнения регионального бюджета. Резкий дисбаланс между доходами и расходами может привести к кризисной ситуации за счет того, что регион не сможет финансировать собственные расходы за счет планируемых доходов.

Следует также учитывать, что в каждом регионе существуют риски в различных сферах деятельности (в сельском хозяйстве, промышленности, строительстве, сфере услуг и т. д.), которые могут привести к недостатку в регионе необходимых ресурсов.

Реализация цели каждым экономическим субъектом региона зависит не только от его собственных усилий, но и от взаимодействия с другими экономическими субъектами. В результате этого достижение или недостижение цели любым из них через систему обратных связей способствует или препятствует достижению целей остальных экономических субъектов в регионе. Невозможность выполнения в срок финансовых обязательств одного из субъектов становится источником риска недостижения цели для остальных субъектов региона.

Таким образом, в рыночной экономической среде региона типичным становится риск, который складывается, во-первых, из риска собственной деятельности (локальные риски) и, во-вторых, из риска взаимодействия с другими экономическими субъектами региона. Первый вид риска достаточно изучен применительно к деятельности предприятий производственной сферы и различных учреждений финансово-кредитной системы, экономической деятельности населения. Локальный риск потерь каждого экономического субъекта зависит от неопределенности проявления различных факторов риска — экономического (тенденции в экономическом развитии региона), социального (уровень социальной напряженности), политического (активность влияния политических взглядов на управление), криминального (уровень преступности в регионе), экологического (уровень загрязнения окружающей среды).

Риск взаимодействия экономических субъектов в рамках региональной системы более сложен, поскольку нельзя заранее точно знать, как сформируются перекрещивающиеся денежные потоки в регионе и

каковы будут последствия возникновения локальных рисков отдельных субъектов.

Например, когда платежи в федеральный и территориальный бюджеты, во внебюджетные фонды поступают несвоевременно или неполно, возникает риск невыполнения расходных статей бюджетов, связанных с содержанием непроизводственной сферы, выплатой заработной платы работникам бюджетной сферы, выплатой пенсий и т. п. Это делает невозможным для местных органов власти выполнять находящиеся в их компетенции экономические функции в полном объеме, что порождает кризисные ситуации в различных сферах жизнеобеспечения региона².

Локальный риск экономических субъектов в региональной системе из-за их финансовой взаимосвязанности порождает добавочный эффект: возникает явление интегрального регионального риска, который формируется в условиях неопределенности экономического взаимодействия субъектов. Он может выступать как суммарное значение всех локальных рисков экономических субъектов, порождаемых их сложными финансовыми связями между собой³. Тогда интегральный экономический риск характеризует степень надежности воспроизводства уже не отдельного субъекта, а всей региональной системы в целом.

Третьим этапом в создании системы мониторинга рисков развития региональной социоэкономической системы является отбор качественных и количественных показателей, способных служить индикаторами развития.

В контексте данного исследования рассматривается развитие региональной социально-экономической системы, которое имеет определенную направленность, соответствующую совокупности различных социальных и экономических целей. Оно включает такие аспекты, как: рост производства и доходов; перемены в институциональной, социальной, административной структурах общества; перемены в общественном сознании; перемены в традициях и привычках; повышение доходов, улучшение здоровья людей и повышение уровня образования; увеличение степени свободы людей, в том числе их экономической свободы.

Однако каждая отдельная территория обладает собственной логикой развития, определяющейся уникальным сочетанием факторов внутренней и внешней среды. Поэтому содержание развития регионов может сильно отличаться. Это различие обусловлено не только исходным уровнем развития, но и особенностями каждого региона, его производственной структурой, географическим положением, производственной специализацией.

Определим региональный риск как вероятность снижения социально-экономического потенциала, возникающую в силу отсутствия стабильности в экономической, политической, социальной сферах региона и проявляющуюся в отрицательной динамике структурных элементов потенциала региона.

Возникает вопрос — что выбрать в качестве исходных показателей при построении оценочных индикаторов риска регионального развития?

Прежде всего, необходимо определить, какие именно явления служат индикаторами социально-экономического развития региона, отражают социально-экономические интересы, а также угрозы экономи-

² Унтура, Г. А. Системная оценка интегрального риска взаимодействия экономических субъектов в регионе [Текст] / Г. А. Унтура // Регион: экономика и социология. — 1997. — № 3. — С. 48–62.

³ Унтура, Г. А. Моделирование интегральных рисков социально-экономического взаимодействия в регионе [Текст] / Г. А. Унтура // Регион: экономика и социология. — 1998. — № 4. — С. 3–20.

ческой безопасности и выразить их через систему показателей.

Потенциал страны или региона — в своей основе характеристика количественная, учитывающая основные макроэкономические показатели, насыщенность территории факторами производства (природными ресурсами, рабочей силой, основными фондами, инфраструктурой и т. п.), потребительский спрос населения и другие показатели.

Главными региональными интересами в области экономики являются повышение благосостояния населения и интеграция региональной экономики, кооперация ее отраслей с другими регионами. Соответственно, главной угрозой экономической безопасности является снижение всех видов доходов населения до уровня, вызывающего социальные конфликты и дестабилизацию общества. Эта угроза находит свое конкретное выражение в низких реальных доходах населения; высоком уровне бедности; расслоении населения на узкий круг богатых и

преобладающую массу бедных людей; рост безработицы; недоступность для широких слоев населения образования, медицинских услуг, культуры, жилищно-коммунальных благ.

Чтобы быстро и надежно оценить результативность регионального развития, надо иметь один или несколько интегральных показателей, которые были бы достаточно чувствительны к изменениям региональной социально-экономической ситуации во времени и в пространстве и которые можно было бы количественно измерить.

Нами выделено три обобщающих параметра развития: социальный, социально-производственный и социально-внепроизводственный.

В свою очередь они раскрываются оценочными показателями, построенными на показателях органов статистики. Базовые показатели, которые предлагается использовать для оценки уровня социально-экономического потенциала развития регионов, представлены в табл. 3.

Таблица 3. Система показателей многофакторной оценки риска социально-экономического развития регионов

№	Наименование показателя	Метод расчета
1	Валовой региональный продукт региона на душу населения	Отношение валового регионального продукта к численности населения, деленное на коэффициент уровня покупательской способности
2	Объем инвестиций в основной капитал на душу населения	Отношение объема инвестиций к численности населения, деленное на коэффициент удорожания затрат
3	Объем внешнеторгового оборота на душу населения	Отношение суммарного объема экспорта и импорта к численности населения
4	Финансовая обеспеченность региона на душу населения	Отношение доходов региона к численности, деленное на коэффициент уровня покупательской способности
5	Доля среднесписочной численности работников, занятых в малых предприятиях	Отношение среднесписочной численности работников в малом бизнесе к общему числу занятых
6	Уровень зарегистрированной безработицы	Отношение числа зарегистрированных безработных к экономически активному населению
7	Соотношение среднедушевых доходов и величины прожиточного минимума	Отношение среднедушевых доходов к величине прожиточного минимума
8	Доля населения с доходом ниже прожиточного минимума	Доля населения с доходом ниже прожиточного минимума в общей численности населения
9	Суммарный оборот розничной торговли, общественного питания и платных услуг на душу населения	Отношение суммы объема розничного товарооборота и объема платных услуг к численности населения, деленное на коэффициент уровня покупательской способности
10	Основные фонды отраслей экономики на душу населения	Отношение стоимости основных фондов к численности населения, деленное на районный коэффициент степени удорожания затрат
11	Коэффициент плотности автомобильных дорог	Отношение плотности дорог к корню квадратному от плотности населения
12	Уровень развития отраслей социальной инфраструктуры:	Рассчитывается на основе первичных индикаторов:
—	Обеспеченность дошкольными образовательными учреждениями	мест на 1 тыс. детей дошкольного возраста
—	Выпуск специалистов высшими и средними учебными заведениями	человек на 10 тыс. человек населения
—	Обеспеченность населения амбулаторно-поликлиническими учреждениями	посещений в смену на 10 тыс. человек населения
—	Обеспеченность врачами и средним медицинским персоналом	человек на 10 тыс. человек населения

Таким образом, было отобрано двенадцать частных показателей, характеризующих уровень социально-экономического развития региона и его потенциала и используемых для оценки регионального риска развития.

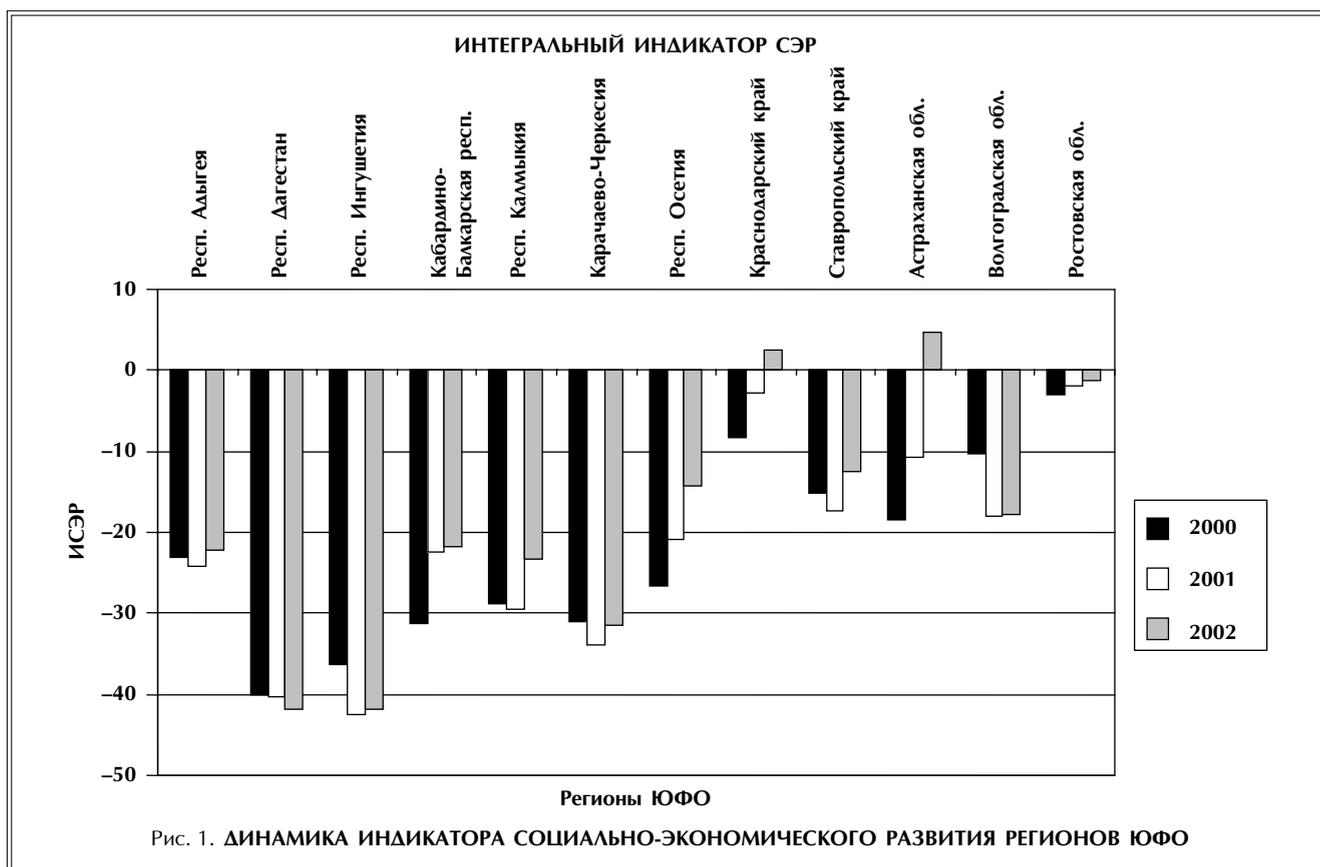
В результате всестороннего анализа и интеграции различных подходов к проблеме построения интегральных показателей, характеризующих социально-экономическое развитие, нами рассчитан интеграль-

ный индикатор социально-экономического развития (ИСЭР) по регионам Южного федерального округа (ЮФО) за период 2000–2002 гг. и определено место в рейтинге регионов ЮФО по уровню 2002 г.

Регионы по значению ИСЭР были разделены на 5 групп:

1 группа — регионы с уровнем развития выше среднего (ИСЭР больше 0);

2 группа — со средним уровнем развития (от 0 до –10);



3 группа — с уровнем развития ниже среднего (от -20 до -10);

4 группа — с низким уровнем развития (от -40 до -20);

5 группа — регионы с крайне низким уровнем развития (менее -40).

Положительные ранги присваивались в случае превышения значения показателя в регионе над среднероссийским уровнем и отрицательные в противном случае.

Динамика ИСЭР по регионам ЮФО представлена на рис. 1.

В итоге по ЮФО регионы с уровнем развития выше среднего — это Астраханская область и Краснодарский край; регионы со средним уровнем развития — Ростовская область; с уровнем развития ниже среднего — Ставрополье, Волгоградская область, Осетия; регионы с низким уровнем развития — Кабардино-Балкария, Адыгея, Калмыкия, Карачаево-Черкессия; регионы с крайне низким уровнем развития — Дагестан и Ингушетия.

Основным фактором, определяющим итоговое место региона в комплексной оценке социально-экономического потенциала развития, является уровень риска. Уровень регионального риска также является интегральным критерием, сводимыми показателями которого являются структурные элементы социально-экономического потенциала региона.

С учетом частных показателей, рассмотренных выше, их динамики и сравнения со среднероссийским уровнем, величину риска в регионе предлагается рассчитывать по следующей формуле:

$$R_j = 1 - \frac{Ind_i^j}{Ind_i^{RF}},$$

где: R_j — региональный риск j -го региона;

Ind_i^j — числовое значение i -го показателя по j -му региону;

Ind_i^{RF} — числовое значение i -го показателя в среднем по России;

n — количество структурных элементов.

В этой формуле риск рассчитывается с учетом стандартизированного значения i -го показателя по j -му региону и их количества. При этом риск (R_j) изменяется в диапазоне от 0 до 1 и характеризует вероятность снижения социально-экономического потенциала в регионе. Показатель R_j показывает, насколько более рискованным является социально-экономическое развитие j -го региона по сравнению с ситуацией в стране. Чем ближе значение R_j к 1, тем выше уровень риска в данном регионе.

В итоге нами рассчитан среднегодовой уровень риска по регионам ЮФО и присвоен ранг в порядке возрастания величины риска.

Динамика регионального риска по регионам ЮФО приведена на рис. 2.

В табл. 4 приведены ранги регионов ЮФО по социально-экономическому развитию и среднегодовому уровню регионального риска по уровню 2002 г.

Результаты показывают, что в основном регионам с более высоким уровнем социально-экономического потенциала присущ более низкий уровень риска. Однако исключением являются, например, Астраханская область (1-е место по ИСЭР и 4-е по уровню риска). Краснодарская область имеет уровень риска выше, чем Ставропольский край и Ростовская область, несмотря на опережение по ИСЭР.

Это говорит о том, что риск является не только обобщающим показателем социально-экономического развития, но учитывает поступательность и равномерность развития.

Для выработки адекватной стратегии развития регионов, входящих в ЮФО, необходимо учитывать зонирование территории с учетом регионального риска и выявление проблемных регионов, отличающихся низким уровнем социально-экономического развития и высоким уровнем риска. Группировка регионов ЮФО по зонам регионального риска представлена в табл. 5.

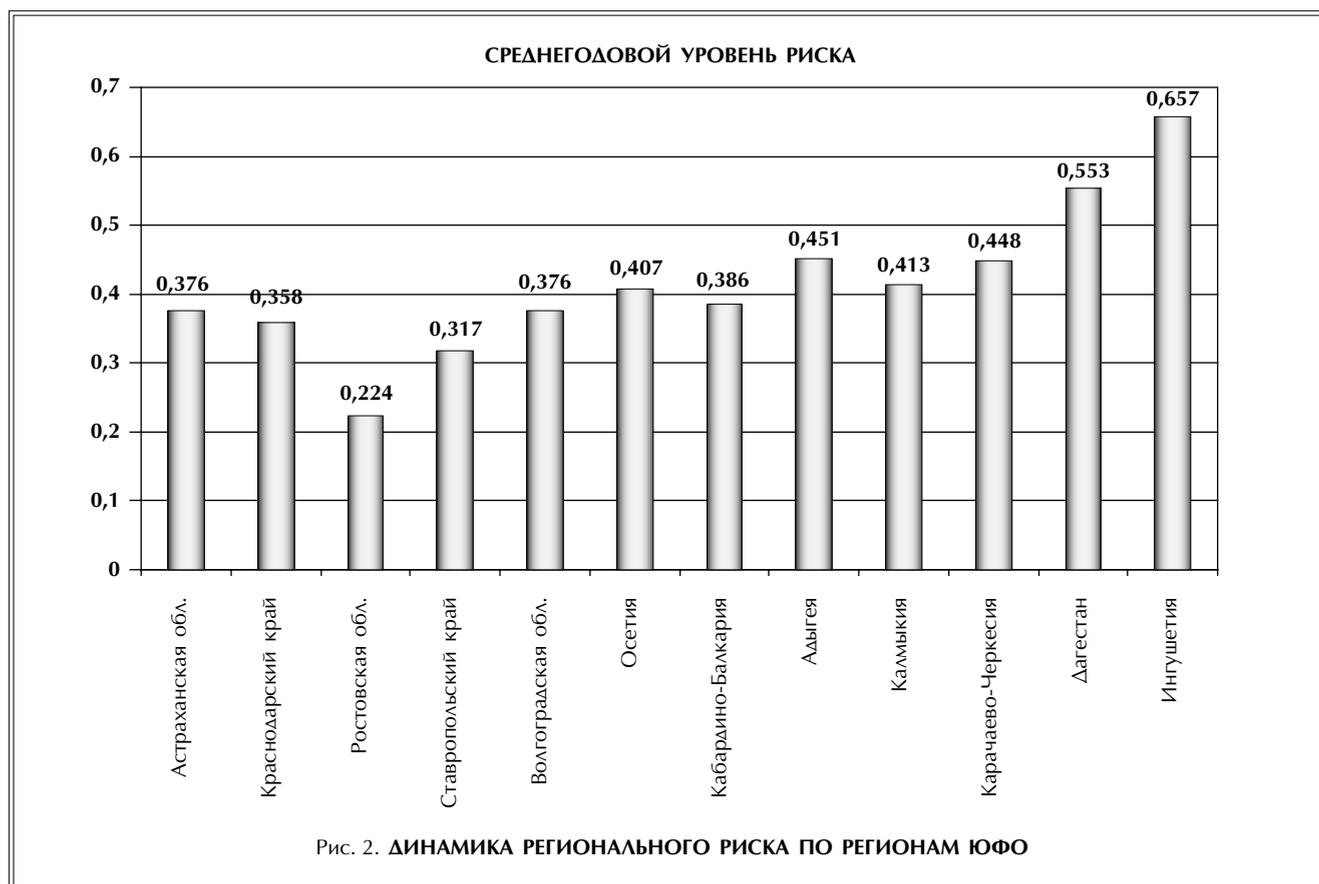


Таблица 4. Ранги регионов ЮФО по социально-экономическому развитию и среднегодовому уровню регионального риска

Место в рейтинге по индексу СЭР по ЮФО (уровень 2002 г.)	Место в рейтинге по индексу СЭР по РФ (уровень 2002 г.)	Регион	Среднегодовой уровень риска	Ранг по среднегодовому уровню риска	Группа
1	10	Астраханская обл.	0,376	4	Регионы с уровнем развития выше среднего
2	19	Краснодарский край	0,358	3	
3	26	Ростовская обл.	0,224	1	Регионы со средним уровнем развития
4	47	Ставропольский край	0,317	2	Регионы с уровнем развития ниже среднего
5	49	Волгоградская обл.	0,376	5	
6	58	Осетия	0,407	7	
7	62	Кабардино-Балкария	0,386	6	Регионы с низким уровнем развития
8	63	Адыгея	0,451	10	
9	64	Калмыкия	0,413	8	
10	77	Карачаево-Черкесия	0,448	9	
11	83	Дагестан	0,553	11	Регионы с крайне низким уровнем развития
12	86	Ингушетия	0,657	12	

Таблица 5. Группировка регионов ЮФО по зонам регионального риска

Уровень регионального риска		Регионы ЮФО
Безрисковая область	Уровень риска 0 – 0,1000	—
Зона минимального риска	Уровень риска 0,001 – 0,3500	Ростовская область; Ставропольский край
Зона повышенного риска	Уровень риска 0,3501 – 0,4000	Краснодарский край; Волгоградская область; Астраханская область; Кабардино-Балкарская республика
Зона критического риска	Уровень риска 0,4001 – 0,5001	Республика Сев. Осетия; Республика Адыгея; Калмыкия; Карачаево-Черкесская республика
Зона недопустимого риска	Уровень риска 0,5001 – 1,000	Дагестан; Ингушетия

С. Н. Стехина

(Администрация Ставропольского края)

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ ЭКОНОМЕТРИЧЕСКИХ МОДЕЛЕЙ В СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ

Экономико-математическое моделирование

В настоящее время все больший интерес вызывают современные направления экономико-математического моделирования и математического инструментария актуальных экономических исследований с позиций прогнозирования регионального экономического развития. При разработке стратегий, стратегическом анализе количественные методы с использованием эконометрических моделей сочетаются с качественным анализом, оперирующим такими категориями, как «некодифицируемые знания», опирающимся на данные о местных институтах, устоявшихся обычаях, нормах, о создании нового типа «самообучающихся» предприятий в регионах в рамках делового сообщества. Распространено также мнение о том, что помимо темпов экономического роста необходимо обеспечение качества развития. А сверх качества и эффективности развития нужны еще его точность и адаптивность — способность попасть в цель, которая все время движется.

Вместе с тем, и в одном, и в другом исследовательских подходах — количественном и качественном — главный акцент делается на новых задачах государственного управления региональным развитием, к которым отнесено, в частности, повышение научной обоснованности и реалистичности прогнозирования экономического развития.

Экспансия математического аппарата в экономических науках приводит к поиску новых областей применения количественного анализа или к безграничному расширению и дополнению математических моделей в уже «охваченных» прикладными методами областями знания. Стремление к использованию количественных методов характерно для всех экономических наук. Существуют различные точки зрения по поводу использования количественных методов.

По оценке М. Блауга, доминирующая методологическая установка в экономической теории либеральна в отношении «правил игры»: допустима почти любая модель, если она «тщательно сформулирована, элегантно построена и обладает потенциальной релевантностью к реальным ситуациям» [1, с. 188]. В таком подходе М. Блауг солидаризируется с П. Самуэльсоном, утверждавшим, что «наша теория лишена операционной значимости, если она не налагает некоторых ограничений на наблюдаемые количественные величины, благодаря чему она в принципе может быть опровергнута» [1, с. 157].

В то же время, по мнению академика Д. С. Львова, «состояние модельного инструментария экономической теории неудовлетворительно, а на его порой спекулятивном применении лежит часть ответственности за неудачи в реализации экономической теории на основе модельных экспериментов. Приходится констатировать, что ни развитие вычислительной техники, ни достижения математических наук не привели к существенному повышению адекватности моделей, которые и предназначены для проверки конкретных гипотез и выработки адресных решений. Имевшее место в последние годы расширение арсенала моделирования лишь увеличило вариантность моделей и затруднило их сравнение и выбор наиболее эффективной. Неудивительно, что с помощью, казалось бы, сходной техники разные авторы приходят к различным выводам

об эффективности мер государственного вмешательства в экономику» [2, с. 92].

В общем случае результаты модельного анализа суть сплав элементов объективных (статистических или иных эмпирических данных), субъективных (гипотезы, лежащие в основе модели) и инструментальных (заключенных в самом «строительном материале» — математических конструкциях). Если же стремиться минимизировать влияние субъективного и инструментального факторов, это приведет к такому росту числа учитываемых предпосылок, что исходная информация начинает во много раз превосходить конечную.

Экономические исследования расширяются, захватывая все более широкие сферы жизнедеятельности человека и общества. Однако наращивание усилий в области экономической теории происходит в основном на «стыках» различных областей знания, что подтверждается тематикой работ лауреатов нобелевских премий по экономике за последние годы.

Трудно переоценить при этом вклад Нобелевского лауреата (1973 г.) В. Леонтьева в развитие экономико-математического моделирования. Он всегда верил, что национальную экономику можно не только детально «просчитать», но и на базе проведенных расчетов направлять в «нужное» русло с помощью мудрой государственной политики. В этом инженерном видении экономики явно просматривается российский конструктивизм 1920-х гг. — идея централизованного управления сверху как структурой хозяйства, так и темпами его роста.

Вместе с тем, говоря о США, он отдавал должное частному предпринимательству, но настаивал на усилении руля государства. «Частное предпринимательство сделало нашу страну самой процветающей в мире, и наша экономика будет, безусловно, опираться на него как на движущую силу до тех пор, пока оно существует. Но, чтобы сохранить правильный курс, нам необходимо использовать руль, и, судя по всему, правительство должно в будущем уделять этому вопросу больше внимания, чем оно делало в прошлом» [3, с. 11].

В одной из своих работ на вопрос: «Как рулить?», он предлагал определенный набор мер государственного интервенционизма. Это «выборочный контроль за переливом капитала и кредитами, освобождение от уплаты налогов или даже прямые государственные инвестиции» [3, с. 15]. Он сравнивал данную «рулежку» с задачами инженера-гидротехника: использовать естественный поток воды (стремление к прибыли), но в то же время избежать наводнений и опустошительных засух. В СССР, где властвовали учет и контроль, В. Леонтьева ценили как одного из отцов плановой экономики.

Актуальные проблемы эконометрики

В настоящее время актуальным в региональном управленческом процессе является использование новых технологий и моделей прогнозирования. Продолжающиеся процессы восстановительного роста российских регионов создают основу для применения моделей, основанных на данных временных рядов с количеством значений до нескольких десятков, то есть данные более чем за 5–7-летний период по ежемесячной временной шкале.

В то же время, основные трудности возникают при адаптации различных моделей к недостаткам статистического учета и отчетности, неполной информации, пропускам значений данных.

Основной задачей эконометрики, как известно, считается использование статистических и математических методов с целью эмпирического представления результатов экономической теории, а затем их подтверждения или опровержения. Однако математические методы для представления результатов экономической теории используются также в математической экономике. Разделение «сфер интересов» эконометрики и математической экономики — это различие в критериях качества полученных моделей. В эконометрике построенная модель тем лучше, чем лучше она описывает имеющиеся эмпирические данные. В математической экономике соответствие модели эмпирическим данным не всегда свидетельствует о ее качестве, и наоборот, не всегда требуется добиваться этого соответствия [4, 5].

Первая задача, с которой сталкивается эконометрист — формирование эконометрической модели. Модель — это упрощенное описание реального мира. Включение дополнительных переменных в модель заведомо приведет к ее усложнению, но станет ли она лучше — заранее неизвестно. Многие ученые — среди них К. Пошпер и М. Фридман — считают простоту модели преимуществом, поскольку ее легче понять, согласовать с другими моделями и проверить с помощью статистических данных [6, 7].

Однако не все относят простоту модели к ее достоинствам. Возражения сводятся к двум основным аргументам. Во-первых, такая модель чрезмерно упрощает реальные экономические процессы, во-вторых, предпосылки, лежащие в ее основе, как правило, оказываются нереалистичными.

Преодоление недостатка, связанного с «чрезмерной простотой» модели, видится в ее последовательном усложнении. Предлагается и прямо противоположный подход: первоначально построить максимально полную модель, а затем последовательно ее упрощать, добиваясь наиболее точного соответствия реальным данным.

О проблеме «нереалистичности предпосылок» М. Фридман писал: «Важнейший вопрос о “предпосылках”, лежащих в основе какой-либо теории, состоит не в том, в какой степени они соответствуют реальности — они никогда ей не соответствуют — а в том, с какой точностью они позволяют получить решение стоящей перед исследователем задачи. А на этот вопрос, в свою очередь, можно ответить удовлетворительно, лишь убедившись, что теория действительно работает, то есть дает достаточно точный прогноз» [7, с. 14].

Однако включение в модель явным образом других факторов не делает ее существенно более реалистичной — всегда найдутся такие составляющие, которые мы не рассмотрели. В то же время, приведет ли добавление переменных к увеличению точности прогноза — заранее неизвестно, зато модель станет заведомо более сложной и громоздкой, а данных для ее оценки потребуются больше.

Для оценки эконометрических моделей необходимо подчеркнуть их отличие от экономических моделей. Экономическая модель — это набор предпосылок, с помощью которого можно описать то или иное явление экономической жизни.

Эконометрическая модель, в свою очередь, складывается из трех составляющих: 1) набора уравнений, полученных на основе экономической модели и описывающих поведение эндогенных переменных в

зависимости от экзогенных переменных и некоторых случайных членов. Предполагается, что случайные члены отражают поведение всех факторов, влияющих на поведение эндогенных переменных и не включенных явным образом в экономическую модель; 2) утверждения, содержат ли необходимые для оценки модели статистические данные ошибки измерений; 3) определения вида функций плотности распределения случайных членов и ошибок наблюдений (если предполагается, что ошибки есть).

По мнению большинства экономистов, во многих областях экономики результаты эконометрических исследований оказываются противоречивыми, и с помощью имеющихся данных часто не удается найти эффективного метода для определения того, какая из моделей все-таки единственно верная. В результате противоречивые гипотезы продолжают мирно сосуществовать иногда в течение десятилетий. Более удачный способ проверки теоретических моделей — определение, какая из них дает лучший прогноз. Такой подход привлекает все больше внимания в последние годы.

Практика финансового прогнозирования в Ставропольском крае

В Ставропольском крае используется эконометрическая модель для финансового прогнозирования на основе временных рядов, входящая в информационно-аналитическую систему «Ставрополье». Система базируется на лицензионном программном обеспечении фирмы Cognos, предназначенном для многомерного анализа данных, анализа факторов и прогнозирования. Данные из реляционной базы данных помещаются в многомерную базу данных под управлением Cognos. Многомерная база данных, в отличие от реляционной базы данных, оптимизирована не для хранения информации, а для ее анализа, поэтому данные в ней представляются в удобном для пользователя структурированном виде. Автоматизированные рабочие места конечных пользователей системы оснащены программными модулями Cognos Power Play, Scenario и 4Thought.

Используя программный модуль Power Play, пользователи могут создавать новые аналитические отчеты или использовать ранее созданные. Программный модуль PowerPlay предназначен для работы конечного пользователя с информацией без программирования.

Инструментальное средство Cognos Scenario относится к группе инструментов, позволяющих выявлять взаимозависимости в данных. Cognos Scenario позволяет экспертам и аналитикам оценивать влияние различных факторов на выбранный в процессе анализа целевой показатель. Результаты анализа представляются в виде классификационных и регрессионных деревьев, именуемых также деревьями решений. Программный модуль Scenario предназначен для работы конечного пользователя с информацией без программирования.

Инструментальное средство Cognos 4Thought предназначено для моделирования и прогнозирования. В основу программного продукта Cognos 4Thought положена технология нейронных сетей. Использование нейронных сетей позволяет строить достаточно точные сложные нелинейные модели на основе неполной статистической выборки данных. Инструментальное средство Cognos 4Thought позволяет анализировать исторические данные во времени, затем продолжить эту временную линию в будущее, предсказывая тенденции. Cognos 4Thought позволяет, варьируя параметрами сценарных условий, автоматически получать различные прогнозы на заданный период.

Выбор структуры нейронной сети осуществляется в соответствии с особенностями и сложностью задачи. Существует несколько описанных исследователями типов сетей (автоассоциативная сеть, сеть обратного распространения, сеть с радиальной базисной функцией, самообучаемая сеть), каждая из которых решает определенный класс задач (очистка данных, аппроксимирование функций, классификация объектов). Если же задача не может быть сведена ни к одному из известных типов, производится построение новой конфигурации.

При этом учитываются следующие основополагающие принципы: возможности сети возрастают с увеличением числа ячеек, плотности связей между ними и числом выделенных слоев; введение обратных связей наряду с увеличением возможностей сети приводит к низкой динамической устойчивости сети; разработка сложных алгоритмов функционирования сети (в том числе, например, введение нескольких типов синапсов — возбуждающих, тормозящих и др.) также способствует увеличению возможностей нейронной сети.

Процесс функционирования нейронной сети, то есть сущность действий, которые она способна выполнять, зависит как от топологической структуры сети, так и от величин синаптических связей (весовых коэффициентов). Поэтому, задавшись определенной структурой сети, отвечающей какой-либо задаче, необходимо найти оптимальные значения всех переменных весовых коэффициентов (некоторые синаптические связи могут иметь постоянные веса). Этот этап называется обучением нейронной сети.

Инструмент 4Thought позволил выполнить обучение нейросетевой модели на репрезентативной выборке значений входных и выходных параметров нейронной сети. Обучение сети на одном наборе данных выполнялось несколько раз (перед каждым обучением начальные значения весовых коэффициентов устанавли-

вались автоматически случайным образом), чтобы выбрать наилучшую точность обученной сети.

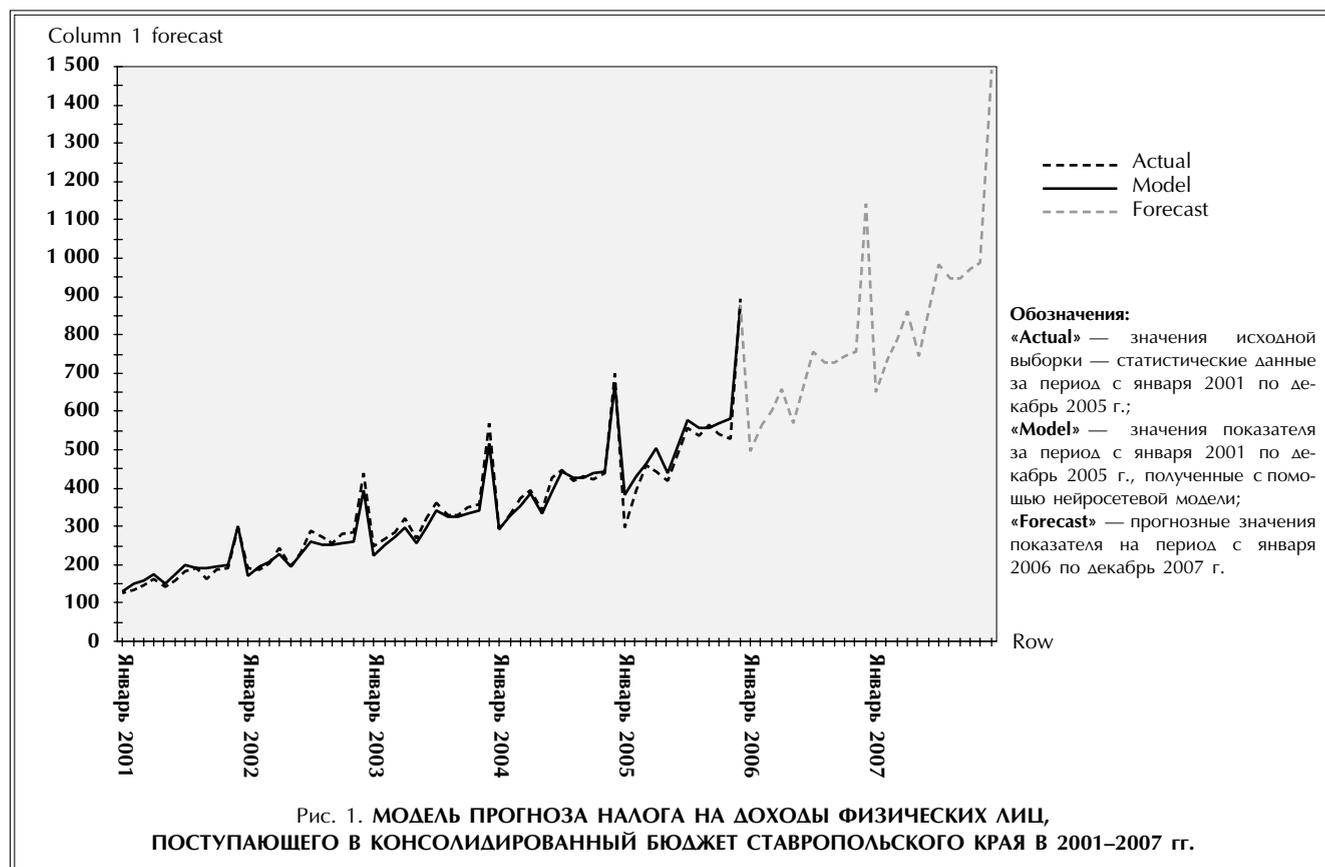
Данные загружаются с помощью специальной программы-конвертора, на вход которой подаются электронные таблицы Excel, отражающие структуру и содержание формы показателей для обеспечения анализа и прогнозирования социально-экономического развития региона.

Проведено исследование, направленное на оценку степени влияния исходных данных для прогнозирования, возможностей математических методов и реализующих их инструментальных средств, а также возможностей использования экспертных знаний специалистов для формирования критериальной базы для оценки прогноза и требований чувствительности инструментальных средств. При этом под чувствительностью понимается минимальное значение интервала между прогнозными значениями прогнозной величины (предельные несущественные отличия значений).

Для анализа факторов проведено экспериментальное исследование построения прогнозов налога на доходы физических лиц (НДФЛ) при изменении широкого спектра условий прогнозирования: изменение размера временного ряда исходной выборки; изменение параметров настройки нейронной сети (сезонность, время, способ тестирования); изменение соотношения тестовых значений временного ряда и значений, используемых для обучения нейронной сети с учетом возможности группировки тестовых значений.

Для проведения экспериментов использовалась выборка ежемесячных значений одного из бюджетобразующих налогов консолидированного и местных бюджетов Ставропольского края — НДФЛ за период 2001–2005 гг. Эксперимент проводился при полной размерности исходной выборки, а также с сокращением выборки на 1 год, 2 года и 3 года.

Существенным фактором, который принимался в рассмотрение, являлся стабильный уровень инфля-



ции в рассматриваемые годы (периоды временного ряда). Отметим, что в последний период 2004–2005 гг. наблюдается стабильный уровень инфляции для этих двух лет.

Для проверки результатов расчетов использовались результаты экспертного прогноза. С их помощью оценивалась также чувствительность итогового прогноза, то есть уровень несущественности разницы между прогнозными значениями.

Исследования показали высокий разброс прогнозных значений на интервалах неустойчивости исходного временного ряда. Прогнозные значения в сериях экспериментов для одного и того же временного ряда различаются существенно (100 и более млн руб.), что неприемлемо для практического прогнозирования по этому налогу. Вместе с тем на интервале стабильности временного ряда при исключении фактора неустойчивости инфляции проведенные эксперименты показывают более стабильные значения. НДСФЛ определялся с учетом настройки нейронной сети и фактора сезонности (рис. 1).

При уточнении прогнозных значений была проведена серия расчетов с привлечением дополнительных временных рядов, характеризующих факторные показатели, которые могут повлиять на оценивание. В качестве таких вторичных показателей для прогнозирования НДСФЛ использовались фонд оплаты труда наемных работников и динамика денежных доходов населения. Прогнозирование по рассматриваемому составу временных рядов позволило увеличить точность прогнозов НДСФЛ на 1,3%. Полученные результаты свидетельствуют о том, что использование факторных показателей целесообразно в тех случаях, когда абсолютные значения этих показателей существенно (10% и более) влияют на прогнозные показатели.

Для обучения нейронной сети было проведено 87 итераций. В результате точность построенной модели составила 96,94%. Показатель соответствия модели фактическим данным составил 97,15%. При построении модели учитывались факторы времени и сезонности.

Данная методика прогнозирования имеет свои ограничения. Она показывает необходимую точность на коротких интервалах и горизонте прогнозирования, в рамках краткосрочного бюджетного планирования. При переходе к среднесрочному прогнозированию точность прогноза значительно снижается, поэтому можно сделать вывод, что в практике регионального прогнозирования в настоящее время существует дефицит адекватных и эффективных финансовых моделей.

К сожалению, в последние годы в среде экономистов-математиков произошло определенное падение интереса к исследованию таких фундаментальных для методологии моделирования понятий, как адекватность, эффективность моделей, методы построения моделей в соответствии с целями, инструментальными и информационными возможностями моделирования. Хотя эти вопросы крайне важны для совершенствования финансовых эконометрических моделей и расширения возможностей их применения в стратегическом планировании.

Литература:

1. Блауг, М. Методология экономической науки, или Как экономисты объясняют [Текст] / М. Блауг. — М.: Изд-во НП «Журнал Вопросы экономики», 2004. — 416 с.
2. Львов, Д. С. Экономика развития [Текст] / Д. С. Львов. — М.: Экзамен, 2002. — 512 с.
3. Леонтьев, В. Экономические эссе. Теории, исследования, факты и политика [Текст] / В. Леонтьев; пер. с англ. — М.: Политиздат, 1990. — 416 с.
4. Айвазян, С. А. Эконометрика: основные проблемы совершенствования образовательного процесса и приложений [Текст] / С. А. Айвазян // Вопросы статистики. — 2006. — № 6. — С. 30–33.
5. Берндт, Э. Практика эконометрики. Классика и современность [Текст] / Э. Берндт; пер. с англ. — М.: ЮНИТИ, 2005. — 848 с.
6. Popper, K. F. The Logic of Scientific Discovery [Text] / K. F. Popper. — London: Hutchinson, 1959. — 142 p.
7. Friedman, M. «The Methodology of Positive Economics» in Essays in Positive Economics [Text] / M. Friedman. — Chicago: University of Chicago Press, 1953. — 14 p.

РАЗДЕЛ 3.

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ

В. Ф. Городецкий
(Мэр г. Новосибирска)

РЕАЛИЗАЦИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДА НОВОСИБИРСКА: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

Уважаемые коллеги!

Прежде всего, хочу поблагодарить организаторов за приглашение выступить на пятом Форуме. Для меня это честь. Честь еще и потому, что между моим городом и Санкт-Петербургом — много родственных связей. Новосибирск родился 113 лет назад благодаря петербургским ученым и инженерам. Первая школа и первые очаги культуры у нас созданы коренными жителями вашего города. В годы Великой Отечественной войны, приютив более ста тысяч ленинградцев, новосибирцы переняли у них и ассимилировали очень многое. Мы породнились душами. Поэтому в прошлом году у нас открыт памятник жертвам блокады Ленинграда.

В Санкт-Петербурге появились многие современные идеи городского управления.

В результате плодотворной работы руководителей Леонтьевского центра Россия получила площадку, или даже плацдарм для творческого обмена идеями и опытом стратегического планирования, важность которого для муниципальных, а теперь и региональных систем управления трудно переоценить.

Считаю себя в некотором роде ветераном петербургских Форумов по стратегическому планированию. Мне пришлось выступать здесь, когда клуб городов, занимающихся разработкой своих стратегий, только складывался. Пять лет назад у нас уже был накоплен определенный опыт прогнозирования перспективных направлений экономики и социальной сферы города, опыт по созданию сценариев будущего, определению приоритетов, разработке концепции долгосрочного социально-экономического развития. На первом Форуме в апреле 2002 г. мы поделились этими наработками с коллегами. На втором форуме в октябре 2003 г., когда в Новосибирске шли публичные слушания разработанного у нас Стратегического плана устойчивого развития города, Леонтьевский центр предоставил мне возможность провести мастер-класс, на котором по существу была сделана апробация предлагаемых нами подходов к формированию долгосрочных стратегий крупного города в широкой аудитории муниципальных руководителей. На третьем и четвертом форумах мы систематически апробировали результаты работ по стратегическому планированию. О них докладывали представители нашего муниципалитета. Сегодня на Пятом юбилейном форуме мы снова получили такую возможность. Спасибо!

Уважаемые коллеги! В докладе на этой сессии, завершающей сегодняшнюю напряженную работу Форума, я хочу рассказать об используемых нами механизмах реализации Стратегического плана Новосибирска и назвать некоторые проблемы, с которыми, думаю, сталкиваемся не только мы. Но прежде позвольте затратить три минуты, чтобы тем, кто знаком, напомнить, а кто не знаком — рассказать об особенностях разработки и содержания Стратегического плана устойчивого развития Новосибирска.

Этот документ создавался нами 2,5 года. Еще год ушел на разработку его приложений — комплексных целевых программ и параллельно — обсуждение основного документа во множестве самых разных аудиторий и Интернете. Хотя срок в 3,5 года кому-то может показаться немалым, но смею утверждать, что для полумиллионного мегаполиса, каковым является Новосибирск, данный срок получения Стратегического плана, по определению являющегося коллективным продуктом городского сообщества, недалек от оптимума. Аргументом служат результаты этой работы.

В марте 2000 г. был создан постоянный Общественный совет по стратегическим проблемам устойчивого развития города Новосибирска, численностью более 130 чел., в который вошли представители практически всех основных слоев населения. И это была удачная мера! С помощью Общественного совета на всех этапах работы над проектом: и при оценке стартового социально-экономического потенциала города, и в период формирования стратегических направлений, и при поиске подходов к достижению стратегических целей, мы привлекли очень многих новосибирцев: ученых и специалистов, руководителей предприятий и представителей бизнеса, деятелей культуры, врачей и педагогов, работников муниципалитета, государственных органов и общественников, выступивших в качестве авторов идей, разработчиков, критиков и экспертов. В настоящее время Общественный совет продолжает функционировать. Это наш творческий актив, который работает над реализацией Стратегического плана.

Конечно, можно было пойти и по другому, более быстрому пути. При имеющемся в Новосибирске научном потенциале нетрудно было отыскать коллектив ученых и консультантов, способных за несколько месяцев подготовить добротный документ, содержащий и некие приоритеты, и ожидаемые перспективы. Но тогда мы получили бы научный труд, который потребовалось бы внедрять и адаптировать к конкретным реалиям с риском его неприятия сообществом или некоторыми влиятельными группами. Мы же, последовательно пройдя вместе с жителями все этапы разработки документа, получили не просто Стратегический план, а многократно выверенный *договор общественного согласия в принятии стратегий развития города и их приоритетов, который разрабатывался в процессе партнерского взаимодействия всего городского сообщества, включая власть, бизнес и общественность.*

В нашем Стратегическом плане до 2020 г. с периодом упреждения 20 лет, то есть временем смены одного поколения жителей, выделено 5 основных стратегических направлений, определяющих:

- ♦ рост благосостояния жителей города;
- ♦ рост экономического потенциала;
- ♦ рост научного, образовательного, культурного и духовного потенциала;

- ♦ обеспечение безопасной жизни в городе;
- ♦ улучшение качества городской среды.

В каждом из названных направлений *для индикации* стратегических целей и задач предложен ряд *ключевых показателей результативности, количественно характеризующих уровень ожидаемого достижения этих целей*. Это, кстати, отличает наш Стратегический план. Во многих городах при разработке стратегий ограничили лишь качественными формулировками. В Новосибирске же Стратегический план, несмотря на длительный период упреждения, является *индикативным документом*. Значения каждого индикатора оценивались, как правило, интервалом минимального и максимального уровней, в пределах которых стратегическая цель должна считаться достигнутой. Индикаторы заданы на весь период упреждения Стратегического плана с разбивкой их значений по пятилетиям: на 2005, 2010 и 2015 гг. За стартовый уровень каждого индикатора приняты показатели 2000 г.

После многочисленных публичных слушаний и апробаций Стратегический план в январе 2004 г. вместе с приложениями, то есть 13-ю комплексными целевыми программами, был вынесен на рассмотрение научно-практической конференции «*Местное самоуправление и стратегия устойчивого развития крупного города*» с широким международным и межрегиональным участием. По решению конференции весь комплекс документов был одобрен. В мае 2005 г. Стратегический план устойчивого развития Новосибирска был принят нашим представительным органом — городским советом — и стал важнейшим нормативным актом города. В настоящее время продолжается его исполнение, и одновременно нарабатываются подходы к совершенствованию системы эффективной реализации стратегических установок. Именно об этом я буду говорить далее.

Как и в других городах, над реализацией намечаемых стратегий мы задумались уже в процессе разработки основного документа. Первоначально нами виделись два таких механизма:

Во-первых, механизм комплексных целевых программ по основным экономическим и социальным блокам. Из 13 программ, посредством которых в настоящее время решаются стратегические задачи, 4 относятся к промышленному производству наукоемкой продукции, 1 — к реконструкции и застройке жилых массивов, 1 — к развитию трудовых ресурсов и 7 — к социальной сфере: культуре, образованию, здравоохранению, безопасности и т. д.

Во-вторых, механизм корреляции ежегодно составляемого плана социально-экономического развития города со Стратегическим планом и комплексными целевыми программами. В этом механизме мероприятия годового плана и их бюджетное обеспечение планируются в поле стратегических приоритетов. А поскольку наш Стратегический план индикативный, то при проектировании годовых социально-экономических показателей на каждый текущий год еще и ежегодно оценивается достигнутый в предыдущем периоде и ожидаемый на новый год уровень исполнения Стратегического плана по основным направлениям. Это еще один подход к мониторингу реализации стратегических направлений.

Уже в 2003 г. мы почувствовали, что выработанное Общественным советом стратегическое видение перспектив устойчивого развития города уже само по себе способствует получению положительных результатов в социальной сфере и экономике. Под воздействием вектора, интегрирующего деятельность многих ориентированных непосредственно или опосредованно

на приоритетные стратегические задачи города экономических субъектов, возник своеобразный механизм *самореализация принимаемых стратегий*.

Действие механизма самореализации прежде всего проявилось в усилении инвестиционной активности. В Стратегическом плане был намечен рост индекса физического объема инвестиций в основной капитал города по отношению к 2000 г. в 1,5 раза за пятилетие. Но уже к концу 2003 г., во многом благодаря широкому обсуждению будущего города, стала быстро расти привлекательность Новосибирска для многих инвесторов. Намеченный на 2005 г. уровень данного показателя удалось превзойти почти вдвое, в целом же вложения в основной капитал за пятилетие выросли в три раза.

Процессы самореализации стратегий удалось существенно усилить за счет проведения определенной политики, направленной на стимулирование у бизнес-структур, общественности и отдельных граждан постоянного интереса к устойчивому развитию города, объединяющих и мобилизующих их на деятельность по достижению стратегических целей. В результате в Новосибирске практически сформировалось еще несколько механизмов реализации Стратегического плана, которые удобно называть *мобилизационными*.

Весьма эффективным мобилизационным механизмом оказалось проведение в городе муниципальной научно-промышленной политики, нацеленной в соответствии с разработанной Стратегией на формирование спроса на наукоемкую продукцию новосибирских предприятий. Одним из главных направлений этой политики стал курс на создание и выпуск наукоемкой продукции для топливно-энергетического комплекса Сибири, как наиболее платежеспособного и нуждающегося прежде всего в импортозамещающем оборудовании и приборах, поскольку импортная техника часто не приспособлена для работы в наших неблагоприятных, а нередко и экстремальных климатических условиях. Мэрией с участием авторитетной межрегиональной ассоциации руководителей предприятий была образована Дирекция межрегиональных программ. В течение короткого времени к работе по созданию и выпуску производственного оборудования и приборов для нефтедобывающей, газовой и угольных отраслей привлечен ряд действующих новосибирских предприятий и организаций. Были созданы также новые предприятия, занявшие нишу геофизического приборостроения для ТЭК. Чуть позже был задействован и механизм комплексных целевых программ. С помощью программы «Развитие машиностроения и приборостроения для ТЭК» были выделены, взвешены, систематизированы и упорядочены наиболее эффективные мероприятия. И хотя мы пришли на этот рынок ТЭК далеко не первыми, данный мобилизационный механизм обеспечил новосибирской промышленности, практически с самого начала этой работы, рост объемов продукции в десятки миллиардов рублей.

Другими направлениями новосибирского машиностроения стали производство продукции для нужд коммунального хозяйства, аграрно-промышленного комплекса и целого ряда других сфер. В этот период были созданы муниципальное предприятие «Дом промышленности» и Новосибирская городская торговая промышленная палата, главными функциями которых стала работа по формированию потребности, поиску новых и расширению действующих рынков сбыта на наукоемкую продукцию новосибирских предприятий.

Результаты не замедлили сказаться. Начиная с 2003 г., рост промышленности в Новосибирске опережает базовые темпы роста промышленности по Рос-

сийской Федерации и Сибирскому федеральному округу. Соответственно у Новосибирска выше и среднегодовые темпы. Они даже оказались выше на три процентных пункта среднегодовых темпов, предусмотренных в индикаторах Стратегического плана устойчивого развития Новосибирска на период 2000–2005 гг. Тем самым подтвердились наши стратегические наметки, которые, замечу, в процессе обсуждения данных разделов Стратегического плана вызвали недоверие у ряда экспертов. Потому и цифры в указанных индикаторах под влиянием скептиков оказались несколько занижены. В настоящее время мы проводим работу по корректировке индикативных оценок намеченных стратегий.

Организация работы по расширению спроса на новосибирскую продукцию потребовала также решения проблем конкурентоспособности, как на уровне предприятий, так и города в целом. Одним из способов создания в городе конкурентоспособных производств является, как известно, проведение кластерной политики. Это еще один важный мобилизационный механизм реализации Стратегического плана. Три года назад мы нащупали это направление, создав по инициативе мэрии ассоциацию «Сибирский научно-производственный комплекс техники ночного видения». Честно скажу: мы не думали, что создаем классический кластер. Нашей задачей была интеграция имевшегося в городе научного и промышленного потенциала для создания высокотехнологичного производства электронно-оптических преобразователей и приборов ночного видения на их основе. Тем не менее, постфактум оказалось, что формирование этого объединения на указанном рынке произошло практически в точном соответствии с теорией кластеризации, разработанной Майклом Портером.

Базовым конкурентоспособным предприятием кластера стало ОАО «Катод», сумевшее на рубеже веков самостоятельно вырасти из небольшого ОКБ завода электронной промышленности, разработать и освоить в серийном производстве электронно-оптические преобразователи третьего, третьего плюс, а сегодня и четвертого поколения. Марка этого предприятия известна в настоящее время во многих странах Европы, Азии и Америки. За последние годы экспортные поставки этой фирмы выросли на порядки. Другим базовым предприятием данного кластера стал старейший Новосибирский приборостроительный завод. В кластер входят ряд федеральных унитарных предприятий, частные фирмы, организации Сибирского отделения Российской академии наук. Тем самым обеспечиваются синергетические эффекты.

Сегодня политика кластеризации в Новосибирске ведется уже осознанно. Намечается формирование кластеров в строительном производстве. Кластерная структура закладывается и в идеологию Новосибирского технопарка информационных и биотехнологий, создание которого, как вы знаете, при поддержке российского Правительства уже началось в Академгородке. В этом парке проектируются также кластеры сильноточной электроники и научного приборостроения, в названных направлениях у новосибирцев есть конкурентные преимущества благодаря крупным научным и технологическим достижениям, а также опыту их освоения в производстве.

Наша систематическая работа по усилению инвестиционной привлекательности города нашла отражение в присвоении Новосибирску международным рейтинговым агентством Standard & Poor долгосрочного кредитного рейтинга «В» по международной шкале с позитивным прогнозом. Как вы, наверное, зна-

ете, это означает возможность исполнения долговых обязательств в иностранной и национальной валюте в срок и в полном объеме, несмотря на уязвимость при наличии неблагоприятных коммерческих, финансовых и экономических условий. Одновременно городу был присвоен рейтинг «guA» по национальной шкале, означающий его способность своевременно и полностью выполнять свои долговые обязательства относительно других российских эмитентов. Указанные рейтинги позволяют нам минимизировать издержки размещения и обслуживания облигационных займов, снизить расходы на обслуживание существующих долговых обязательств и улучшить условия размещения новых.

Как свидетельствует мировой опыт, устойчивый рост валового внутреннего городского продукта возможен лишь тогда, когда стратегическим императивом системы управления во всех сферах городской жизни служит *ориентация на нововведения*. У Новосибирска, являющегося административным центром области, где практически нет ресурсодобывающих отраслей, единственный путь устойчивого экономического и социального развития — *создание инновационной экономики или экономики знаний*. Поэтому мы постоянно стремимся работать в этом направлении. Но здесь приходится сталкиваться с немалыми проблемами. Нормативно-законодательная база и механизмы инновационной политики в стране, к сожалению, находятся в зачаточном состоянии. В Федеральном законе № 131 вопросы инновационного развития в городах, прежде всего крупных, не учитываются. Действующее налоговое законодательство лишило городские округа основной мотивации по развитию территорий, формирования на базе инновационной политики собственной финансово-экономической базы.

Чтобы иметь хотя бы ориентиры в осуществлении этой политики, в первую очередь в промышленности, на последнем заседании Общественного совета, которое состоялось этим летом, мы поставили задачу разработать еще одно приложение к Стратегическому плану — комплексную целевую программу «Приоритетные направления развития конкурентоспособного промышленного производства в Новосибирске». Разработка программы уже началась.

Благодаря наличию в Новосибирске уже более 50 лет академической науки, самого большого в Сибири вузовского центра и работе крупных промышленных предприятий у нас в городе накоплен мощный научный, кадровый и технологический потенциал (недаром Новосибирск — единственный в стране действительный член Всемирной ассоциации технополисов). Поэтому рождается немало научных открытий и изобретений, в связи с чем назрела задача сделать одним из основных финансовых источников инновационной деятельности венчурный капитал. Участие венчурного капитала, по моему мнению, принципиальный фактор в инновационном процессе. Поэтому Общественный совет поставил системную задачу — создать еще один эффективный механизм реализации стратегии *прорывного роста* экономического потенциала в городе, для чего сформировать инфраструктуру инновационной деятельности, включающую сетевые инвестиционные компании, венчурные фонды, центры трансферта технологий, инновационные фонды, фондовые площадки. Большой ряд элементов этой инфраструктуры уже существует в городе. В настоящее время решается вопрос о создании управляющей компании. Принци-

пиальное решение об этом я принял буквально три дня назад, перед самой поездкой на наш Форум.

Чтобы больше не возвращаться к последнему заседанию Общественного совета, также посвященному механизмам исполнения Стратегического плана, кратко скажу, что там обсуждались и проблемы, связанные с реализацией национальных проектов, а также решения задачи, поставленной в Послании Президента 2006 г. по преодолению процессов депопуляции. Было отмечено, что практически все вопросы, поставленные в национальных проектах «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное жилье» оказались предусмотренными в Стратегическом плане Новосибирска, причем в числе наиболее приоритетных. В процессе обсуждения возникло много предложений по решению стратегических задач, которые можно отнести и к исполнению национальных проектов, естественно в привязке к новосибирским реалиям. Приведу лишь один пример. Сопредседатель Общественного совета и вице-президент Российской академии медицинских наук академик Труфакин, связав национальный проект «Здоровье» с основными целями Стратегического плана Новосибирска, внес сразу несколько предложений по использованию инновационного потенциала медицинской науки города для создания комплекса технологий профилактики и лечения распространенных заболеваний взамен традиционных медицинских услуг, которые позволяют добиться снижения смертности, в первую очередь от сердечно-сосудистых и раковых заболеваний.

Еще один важный сюжет был одной из ключевых тем, обсуждаемых на Общественном совете, а именно переход к технологии управления реализацией Стратегического плана на основе сбалансированной системы показателей. Мы пока лишь приступаем к разработке такой системы, но уже столкнулись с целым рядом проблем по адаптации имеющейся системы индикаторов результативности достижения целей к сложившейся структуре муниципальной управления, их привязки к новым реалиям проходящей сейчас в стране муниципальной реформы, со всеми ее преимуществами и недостатками, а также реализуемыми в городе федеральными и региональными целевыми программами.

Одной из серьезнейших проблем, обсуждение которой проходило в этом же контексте, является проблема создания системы муниципальной статистики. Потребность в статистической информации и ее комплексной обработке резко возросла, а возможность получить ее от государственных органов в прежнем виде и объемах снизилась. К сожалению, Федеральная служба государственной статистики уходит от решения задач нормативно-правового и методологического характера, связанных с получением статистических данных по отдельным показателям в разрезе муниципальных образований на основе государственных федеральных статистических наблюдений. Поэтому муниципалитеты вынуждены искать собственные пути. Откладывать решение данного вопроса, несмотря на требуемые для этого немалые затраты, уже нельзя.

Уважаемые коллеги, работая над механизмами реализации Стратегического плана, мы стараемся сохранить одно из главных достижений периода разработки основного документа и комплексных целевых программ, а именно: высокий уровень гражданской активности и интерес к решению стратегических проблем у жителей нашего города. К сожалению, регламент нашей сес-

сии не позволяет мне развернуто рассказать обо всем том, что делается у нас в этом направлении. Поэтому я просто назову с кратким комментарием основные целевые группы городского сообщества, с которыми мы работаем по реализации Стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска.

Очень высокий приоритет мы отдаем работе с молодежью. При мэрии, например, уже много лет работает семинар по перспективам развития города Новосибирска, участниками которого являются занимающие активную жизненную позицию лучшие студенты старших курсов, отобранные ректоратами вузов. Занятия на этом семинаре ведут руководители подразделений мэрии, специалисты предприятий, ученые. В течение учебного года ребята готовят проекты по решению стратегических задач города с уклоном на молодежную деятельность, а в конце цикла устраивается конкурс этих проектов. Авторы лучших работ, проявившие организаторские способности и волевые качества, участвуют в кампании по выбору молодежного мэра Новосибирска. Избиратели — участники семинара. Каждую весну после выборов на этом семинаре я получаю на год молодого, как правило, продвинутого в понимании молодежных проблем города коллегу, который вместе со мной активно работает по мобилизации молодежи для осуществления многих проектов и мероприятий.

Кроме названного семинара при мэрии у нас существует межвузовский научный семинар «Экономические проблемы реализации Стратегического плана устойчивого развития Новосибирска». В нем помимо студентов участвуют магистранты и аспиранты вместе со своими научными руководителями. На семинаре, который собирается два раза в месяц, участники делают доклады. Накопленные за год доклады публикуются в специальных сборниках. Недавно вышел сборник научных трудов участников за 2005 г.

Со студентами и аспирантами мы стараемся работать и в индивидуальном порядке. По темам, связанным с реализацией Стратегического плана, ежегодно выполняется несколько дипломных работ, пишутся диссертации. Факультеты и кафедры вузов берут тематику Стратегического плана, Новосибирска в качестве своих бюджетных тем. Например, юридический факультет НГУ утвердил тему «правовая поддержка мероприятий по реализации стратегий устойчивого развития», кафедра статистики Университета экономики и управления предложила более полутора десятков тем диссертаций и дипломных работ по муниципальной статистике и демографической политике, кафедра рекламы Сибирского университета потребительской кооперации — темы по маркетингу города, разработке бренда Новосибирска, систематической пропаганде идей Стратегического плана у жителей города.

Следующей очень большой целевой группой, с которой мы в тесном контакте непосредственно реализуем стратегические установки устойчивого развития города, является бизнес-сообщество Новосибирска. Мы работаем с бизнес-сообществом и через Экономический совет мэрии, куда входят многие видные руководители предприятий и предприниматели, и участвуя в советах содействия различных объединений деловых кругов города, например, в межрегиональной ассоциации руководителей предприятий, совете руководителей оборонных предприятий и др. Высокую заинтересованность в реализации Стратегического плана проявляют молодые предпринима-

тели, объединяемые новосибирским отделением Общероссийской общественной организации «Деловая Россия». Я уже несколько раз встречался с активом этой организации. Это успешные деловые люди, каждый из которых сумел раскрутить свой бизнес, иные фирмы до десятков миллионов долларов. Теперь они заинтересованы, чтобы и город был на высоте, соответствовал их уровню, содействовал дальнейшему росту их дела. Идеи, например, по повышению конкурентоспособности Новосибирска, исходят от этого сообщества, как из рога изобилия. В ближайшее время я в очередной раз встречаюсь с ними для рассмотрения новых предложений.

Общественные организации города традиционно проявляют заинтересованность в реализации стратегий Новосибирска. Публичные слушания Стратегического плана, например, организовывала даже не мэрия, а существующая у нас ассоциация общественных организаций. Недавно на заседании Общественного совета президент организации профессиональных бухгалтеров города сделала заявление о выделении их сообществом 300 тыс. руб. на проведение конкурса по разработке индикаторов оценки инвестиционной привлекательности муниципальных образований, а также инвестиционной привлекательности и финансовой устойчивости показателей бюджетных учреждений.

Особым направлением, тесно связанным с реализацией идей устойчивого развития в нашем городе, является территориальное общественное самоуправление (ТОСы). Ими решается множество вопросов, главным образом, в таком направлении Стратегического плана как безопасность и улучшение городской среды. Признаюсь, что я горжусь ТОСами Новосибирска, поскольку нам удалось создать действительно эффективную систему общественного самоуправления. Только актив ТОСов объединяет сегодня почти 15 тыс. горожан. Избраны и работают 88 советов микрорайонов, более 500 уличных и почти 150 домовых комитетов, тысячи старших по домам и по подъездам. В перечне дел органов ТОС — благоустройство домов и придомовых территорий, ремонт подъездов, оборудование детских и спортивных площадок, проведение дворовых праздников, организация досуга детей, участие в подготовке жилищного фонда к зиме, совместная работа с милицией по охране общественного порядка, проведение акций милосердия и т. п. Но главным результатом совместной работы органов ТОС и власти можно считать изменение психологии горожан: появление чувства сопричастности ко всему, что происходит вокруг, ответственности за порядок в своем подъезде, дворе, городе. И еще, хотя мэрия ведет широкую грантовую политику, систематически поощряет за успехи наиболее активных тосовцев, наши ТОСы не стали придатком власти, а сохранили самостоятельность и организуют самодеятельность населения при осуществлении ими самоуправления по месту жительства. ТОСы и власть являются настоящими партнерами в решении вопросов улучшения городской среды в Новосибирске.

Разумеется, уважаемые коллеги, в процессе реализации стратегий города, разработке механизмов исполнения Стратегического плана мы сталкиваемся, как и другие города с большим количеством проблем. В последние два года в связи с изменением федерального законодательства и налоговой базы, а также разделением полномочий муниципальных образований с субъектом Федерации, когда ряд важнейших рычагов управления территорией перешел на госу-

дарственный уровень, потребовалась определенная адаптация стратегических наметок к новым условиям муниципального управления, определенных Федеральным законом, с одной стороны, и корректировка механизма текущего планирования в соответствии с принятой сообществом Стратегией устойчивого развития. Что-то мы уже сделали, поскольку одновременно с городами Ставрополя работали в экспериментальном порядке по 131 Закону на год раньше других, а что-то не можем решить до сих пор. У нас, как и у всех городов-миллионников, тяжело решаются проблемы демографического характера, проблемы реформы ЖКХ, прежде всего связанные с накопленным за 15 лет капитальным недоремонтом жилья и инженерной инфраструктуры, проблемы у крупных промышленных предприятий в связи с введением в 2006 г. кадастровой оценки земли, множество проблем строительной индустрии. Можно назвать еще десятки сложных и тяжелых проблем.

Кроме того есть у нас и специфические проблемы. Стратегический план социально-экономического развития Новосибирской области, к примеру, разрабатывается только лишь сейчас, то есть через 4 года после того, как был подготовлен соответствующий документ Новосибирска. И хотя Администрация области намерена опираться на стратегию своего административного центра, доля которого в региональном валовом продукте субъекта Федерации более 70%, а в населении 51%, мы понимаем, что процессы стыковки стратегических установок требуют корректировки целого ряда положений, как Стратегического плана, так и комплексных целевых программ. И это будет сделать не так просто, учитывая налаженную систему стратегического партнерства.

В заключение, хочу сказать, что миссия Новосибирска в соответствии со Стратегическим планом выражается буквально в четырех словах: *стать городом для человека*. А это, как известно, один из главных признаков мирового города. *Стать городом для человека* означает, что на городской территории систематически и устойчиво создаются условия для улучшения качества жизни и роста жизненного потенциала каждого жителя, развития активного, свободного и толерантного гражданского сообщества, улучшения экологического, экономического, психологического, духовного, интеллектуального, эстетического и информационного климата. *В городе для человека* должны быть условия и средства для созидания, а именно поддержки и развития фундаментальной и прикладной науки, современных и инновационных систем образования, развития и инвестиционного обеспечения производства, основанного на высоких технологических укладах, выпускающих наукоемкую продукцию и услуги, которые позволяли бы ему систематически включаться в мирохозяйственные процессы. Наконец, *город для человека* — это город с крупным, средним и малым бизнесом, имеющий и перманентно развивающий широкие транспортные и телекоммуникационные связи со всем миром, обладающий развитыми и устойчивыми коммерческими организациями и финансовыми институтами. Несмотря на проблемы и трудности, город Новосибирск в соответствии со Стратегическим планом движется в названных направлениях, а следовательно идет по пути к статусу мирового города. На этом пути и в России есть маяки, пусть всего лишь два. Я рад, что в данный момент нахожусь в одном из них!

Благодарю за внимание.



Н. Н. Пилюс

*(Глава Шекинского района Тульской области
председатель Совета муниципальных образований Тульской области)*

РОЛЬ ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ШЕКИНСКОГО РАЙОНА ТУЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ)

В Тульской области принята Программа социально-экономического развития региона на период до 2010 г. Это создает особые предпосылки для разработки стратегий муниципальных образований. Программа определяет ключевые направления деятельности администрации Тульской области на этот период, обеспечивающие достижение таких стратегических целей развития региона, как повышение благосостояния населения и уменьшение бедности на основе динамичного и устойчивого экономического роста и повышения конкурентоспособности ключевых хозяйствующих субъектов и территории в целом.

Программа реализуется в 2006 – 2010 гг. в два этапа.

На I этапе (2006 – 2007 гг.) осуществляются меры по обеспечению роста и расширению внутреннего рынка, повышению эффективности действующих предприятий, проведение их модернизации. Будут сформированы основные интегрированные структуры, промышленные округа, созданы условия для значительного роста численности занятых в малом и среднем бизнесе.

Рост эффективности производства на реформированных предприятиях приведет к пополнению бюджета. В основном, будет завершена работа по оптимизации бюджетных расходов, реализованы программы реформирования муниципальных финансов.

На II этапе (2008 – 2010 гг.) предусмотрена реализация комплекса мер по:

- ♦ государственной поддержке и стимулированию реализации инновационных проектов, способствующих созданию новых производств, развитию высокотехнологичных и наукоемких отраслей, технопарков, повышению технического уровня приоритетных отраслей;
- ♦ формированию благоприятных условий для ускоренного развития финансовых и инвестопроводящих структур;
- ♦ значительному росту инвестиций в улучшение тепло- и водоснабжения населенных пунктов, применению для обеспечения потребности растущей экономики в энергоресурсах теплофикационной генерации, вторичных и возобновляемых источников, принципа децентрализованного обеспечения;
- ♦ сокращению различий между муниципальными образованиями в обеспечении объектами социальной и инженерной инфраструктуры;
- ♦ стимулированию расширения сферы услуг и росту ее доли в экономическом потенциале Тульской области.

Разработка ориентиров развития области проходит с учетом неравномерности развития составляющих ее территорий (муниципальных образований, групп муниципальных образований, объединенных общими признаками). Учет этой неравномерности был обеспечен путем зонирования социально-экономического пространства области по ряду типичных признаков.

Такой подход позволил в концептуальном плане определить границы и ареалы однотипных территорий, обозначить для них ключевые виды экономической

деятельности, определить точки экономического роста и социального развития, а также обозначить приемлемые темпы роста и уровни сохранения различий.

Каждому социально-экономическому пространству, выделенному при зонировании, свойственна своя производственная специализация и соответствующие ей точки роста. Имеются свои приоритеты развития и, с другой стороны, нежелательные и недопустимые направления роста, что должно учитываться на уровне региона, а также на уровне муниципальных районов и муниципальных образований для осуществления необходимых согласований при формировании программ социально-экономического развития и выработке инвестиционной политики соответствующих уровней. В частности, размещение крупных производств, а также их расширение должно учитывать интересы развития ресурсов отдыха и туризма на прилегающих территориях. В то же время, традиционные места отдыха и лечения могут наращивать экономический потенциал, как за счет развития рекреационной сферы, так и за счет размещения компактных высокотехнологичных чистых производств, научных и бизнес-центров.

Муниципальное образование Шекинский район по системе зонирования социально-экономического пространства Тульской области входит в так называемую агломерацию «Центр» (вместе с областным центром г. Тула и соседним Ленинским районом).

Административный центр — город Щекино, расположен в 25 км к югу от Тулы в северной части Среднерусской возвышенности. Население района 111,9 тыс. чел. В состав района входят 9 муниципальных образований: города Щекино и Советск, 2 рабочих поселка Первомайский, Огаревка, 5 сельских поселений. Общая территория района 1,39 тыс. кв. км.

Важную роль в жизни района играет железнодорожный и автомобильный транспорт. С юга на север проходит автодорожная магистраль Москва – Симферополь и железная дорога Москва – Харьков.

В районе находятся месторождения бурого угля, железных руд, известняка, песка, соли, глины, обнаружены рудопроявления циркония и стронция. Значительная часть территории Шекинского района лежит над мощным соленым пластом морского происхождения. Огнеупорные глины обнаружены в 29 местах. По огнеупорным свойствам они не уступают лучшим глинам мира.

Район окружен большим количеством лесопосадок. Крапивенский лесной техникум, готовящий специалистов в области лесного хозяйства, имеет уникальный дендрарий, коллекция которого насчитывает множество редчайших видов растений.

Природные условия Шекинского района (рельеф, климат, гидрогеологическая обстановка и др.) в целом благоприятны для развития экономики и определяют ее сложившиеся направления. Климат района способствует развитию сельского хозяйства, организации туризма и массового отдыха населения.



Щекинский район является крупным промышленным районом Тульской области, ведущей подотраслью промышленности является химическая. В целом, его промышленный потенциал представляют такие предприятия, как:

- ♦ ОАО «Щекиноазот» — химический комбинат, производящий капролактамы, метанол, уротропин, углекислый газ, товары бытовой химии.
- ♦ ОАО «Химволокно» — предприятие по производству полиамида, синтетических нитей, кордной ткани и инженерных пластиков.
- ♦ ООО «Щекинский завод РТО» — предприятие по изготовлению запасных частей узлов и оборудования к стационарным газоперекачивающим агрегатам.
- ♦ ЗАО «Щекинский завод «Кислотоупор», выпускающий кислотоупорные изделия (кирпич, плитки, насадки).

Щекинский район располагает значительными туристско-рекреационными ресурсами. На его территории находится памятник истории и культуры — музей-усадьба великого русского писателя, философа и общественного деятеля Л.Н.Толстого «Ясная Поляна», принесший всемирную известность щекинской земле. Кроме этого, начата работа по превращению древней Крапивны в культурно-туристический и рекреационный центр Тульской области, работающий под эгидой музея-усадьбы «Ясная Поляна».

Все это легло в основу Стратегического плана социально-экономического развития муниципального образования (далее — Стратегия). В нем были учтены все факторы — уникальность района, его ресурсы и даны предложения по основным стратегическим направлениям дальнейшего развития.

Созданию Стратегии предшествовала большая интеллектуальная работа. Два года назад руководством Тульской области, Объединенной химической компании «Щекиноазот» и музея-заповедника «Ясная Поляна» было подписано соглашение, которое вошло в историю как «Яснополянское». Участниками Соглашения была большая работа по привлечению в район финансовых средств. Поддержка губернатора области, Полномочного представителя Президента в ЦФО Г.С.Полтавченко, международный авторитет и влияние «Ясной Поляны» и безупречная репутация среди зарубежных партнеров ОХК «Щекиноазот» стали гарантией того, что проекты, предлагаемые участниками «Яснополянского соглашения», рассматривались в ведущих финансовых и бизнес кругах как в России, так и за рубежом.

Целью движения стала консолидация усилий граждан, общественных объединений, политиков, ученых, деятелей культуры, работников сферы материального производства, представителей деловых кругов для улучшения качества жизни населения и развития общества.

После социологического исследования, в ходе которого было опрошено полторы тысячи жителей района, проведено более 20 проблемных круглых столов, в которых приняло участие около пятисот экспертов различного уровня и выявлены основные проблемы. Обобщить полученные материалы была призвана межрегиональная конференция по теме «Социально-экономическое развитие территорий на основе гуманитарных ресурсов».

Итогом проделанной работы и стала Стратегия, основную цель которой мы сформулировали как достижение определенного уровня показателей качества жизни населения Щекинского района на основе гуманитарного ресурса путем использования организационно-административных, экономических и полити-

ческих методов управления системой муниципального хозяйства.

В Стратегии для оценки исходной ситуации нами был проведен предварительный анализ результатов деятельности субъектов хозяйствования и администрации района за период 2002–2005 гг., что позволило выявить наиболее актуальные проблемные области функционирования экономики и социальной сферы территории.

К примеру, в области муниципального хозяйства главными проблемами являются:

- ♦ значительный износ городских коммуникаций (газопроводов, теплотрасс, системы водоснабжения и водоотведения, электрических сетей);
- ♦ износ значительной части муниципального жилого фонда;
- ♦ отсутствие качественного дорожного покрытия автодорог района;
- ♦ низкий уровень участия района в федеральных и региональных целевых программах.

В области социальной сферы и среды проживания:

- ♦ низкий уровень и качество жизни большинства жителей района;
- ♦ загрязнение территории района выбросами промышленных предприятий района, в том числе выбросами в результате аварии на ЧАЭС;
- ♦ демографическая проблема — высокая смертность при низкой рождаемости, самая высокая доля людей пенсионного возраста в области — «стареющее» население.

В области экономики:

- ♦ низкий уровень инвестиционной привлекательности вследствие отсутствия четкого и определенного плана развития района в стратегической перспективе;
- ♦ значительный износ основных фондов многих промышленных предприятий;
- ♦ дефицит квалифицированных кадров рабочих профессий, вызванный низкой привлекательностью для молодежи работы на промышленных предприятиях.

В области развития гражданского общества в районе:

- ♦ слабое развитие общественных организаций и некоммерческого сектора;
- ♦ низкий уровень проникновения электронных коммуникаций, особенно в сельской местности;
- ♦ неразвитая связь администрации МО с жителями и информационная закрытость органов исполнительной и представительной власти.

Исходя из обозначенных проблем были определены главные направления социально-экономического развития муниципального образования (рис. 1).

Одной из **главных доминирующих установок Стратегии и основным средством достижения** поставленных целей является формирование привлекательного имиджа территории, создание системы внутренних стимулов саморазвития и привлечения внешних инвестиций, которые смогут обеспечить повышение конкурентоспособности отраслей местной экономики, повышение качества жизни с учетом специфики территории.

В рамках стратегических направлений предлагается подготовка совокупности целевых проектов и мероприятий с указанием сроков реализации, оценкой их стоимости, ожидаемого эффекта и исполнителей.

Реализация Стратегии подразумевает ее периодическую конкретизацию в соответствии с изменениями социально-экономического положения района, выявленными в рамках последующего мониторинга состояния хозяйствующих субъектов на пути достижения целей стратегических направлений развития, измене-



ний взглядов местного сообщества на развитие территории района.

Достижение целевых установок Стратегии должно происходить параллельно по разным направлениям с учетом полифункциональности развития территории. Вместе с тем, приоритетность направлений и конкретных мероприятий измеряется двумя критериями: актуальностью для развития экономики района, а также уровнем готовности местного сообщества к реализации.

Механизм реализации Стратегии представлен двумя этапами, определившимися на основании учета временных периодов подготовки и реализации Стратегии, а также взаимосвязи и взаимообусловленности мероприятий стратегических направлений развития района.

Первый этап — организация рабочего процесса разработки Стратегии, обсуждение и пропаганда идей стратегического управления для достижения целей и задач развития территории. Первый этап включает создание организационных механизмов разработки Стратегии, а также формирование системы соучастия широких слоев населения в процессе реализации Стратегии.

Второй этап — реализация приоритетных мероприятий и проектов, необходимых для преодоления наиболее острых социально-экономических проблем в районе (осуществление приоритетных инвестиционных проектов, отличающихся высокой коммерческой и бюджетной эффективностью, которые способны сформировать инвестиционный потенциал для дальнейшего развития).

Было принято решение, определив приоритеты, разработать программы по различным направлениям.

Уже утверждены депутатами Собрания представителей 7 перспективных программ, увязанных со стратегическими направлениями развития муниципального образования:

- ♦ Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры на 2006 – 2010 гг.
- ♦ Обеспечение жильем молодых семей.
- ♦ Молодежная политика.
- ♦ Программа приватизации.
- ♦ Развитие образования.
- ♦ Здоровье.
- ♦ Благоустройство территории МО Щекинский район.

В процессе выполнения программ постоянно ведется мониторинг социально-экономического положения муниципального образования, сравнение данных мониторинга

с целями и критериями развития, определяется эффективность и результативность предпринимаемых мер.

Таким образом, главные стратегические направления социально-экономического развития определены следующим образом:

- ♦ формирование благоприятного инвестиционного климата с целью привлечения внешних и стимулирования внутренних инвестиций в экономику района, разработка муниципальной инвестиционной политики и создание эффективного механизма ее реализации;
- ♦ модернизация управления и повышение эффективности деятельности субъектов хозяйствования в сфере ЖКХ района с целью роста качества и снижения себестоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг;
- ♦ создание программ поддержки малого и среднего бизнеса и развитие объектов инфраструктуры с целью их коммерческого использования позволит существенно повысить налоговую базу местного бюджета и собственные доходы населения.

В Стратегии определены конкурентные преимущества муниципального образования. Так, наличие свободных промышленных площадок и энергоресурсов способствует привлечению инвестиций в строительство технологического парка.

Значительный ресурс в агропромышленном комплексе — свободные сельскохозяйственные земли, дешевая квалифицированная рабочая сила, близость к привлекательным рынкам сбыта создают благоприятные условия для развития сельского хозяйства и пищевой промышленности.

Мы уже говорили о больших туристско-рекреационных ресурсах Щекинского района. Поэтому одним из направлений Стратегии определено развитие цивилизованного туризма. Создание территориального туристического продукта и его активное продвижение в виде системы территорий развития туризма внутри района, закрепление за ними особого статуса представляет возможность для развития сферы туризма, выхода на международные рынки отдыха.

Потенциал наследия Л. Н. Толстого и всемирная известность музея-заповедника «Ясная Поляна» дают возможность создать Международный центр, объединяющий ученых, творческую интеллигенцию из разных стран. У района есть возможность стать культурным, научным и образовательным центром международного значения, площадкой для реализации инновационных пилотных проектов в области науки и образования.

Наличие развитой спортивной инфраструктуры и популяризация спорта среди жителей района позволяют не только готовить спортсменов высокого класса (чемпионов мира и Европы) и развивать положительный имидж Щекинского района, но и помогают организовывать молодежный досуг, вести профилактику правонарушений.

На первом этапе реализации Стратегии создаются базовые предпосылки для преодоления проблем, препятствующих развитию территории — надо согласовать и увязать интересы участвующих сторон, подготовить и начать реализацию бизнес-планирования деятельности хозяйствующих субъектов. Приоритеты и точки роста будут расставлены в сторону реализации наиболее проработанных эффективных мероприятий, связанных со структурными преобразованиями в местной экономике и системе управления муниципальным образованием в целом. Наряду с этим планируется организация и проработка мероприятий, имеющих высокий социальный эффект для развития местного сообщества.

На втором этапе планируется изменение ситуации в экономике района и переход к достижению долгосрочных целевых ориентиров развития стратегических направлений, благодаря мероприятиям первого этапа.

Каждый из этапов будет характеризоваться своими механизмами реализации Стратегии. Сначала это преимущественно организационные механизмы; в последующем же организационно-экономические на основе взаимного согласования и реализации интересов.

С позиции стратегического управления деятельностью муниципального образования формированию бюджета района уделяется особое внимание.

Законодательная база, на которую приходится опираться при определении источников финансирования программ и стратегии муниципального уровня, в основе своей задается федеральными и региональными законами. Вместе с тем, бюджет обеспечивается за счет финансовой помощи региона. Обеспечение Стратегии развития только за счет местного бюджета невозможно.

Следовательно, требуется максимальное использование средств федерального и регионального бюджета, а также средств частных инвесторов. В районе создан фонд экономического развития, призванных финансировать программы, имеющие общее, инфраструктурное значение и бизнес-проекты, которые могут дать быструю и большую отдачу.

Структура источников финансирования может быть представлена следующим образом:

1. Средства федерального бюджета, выделяемые по линии различных федеральных программ и фондов.

Средства федеральных программ позволят решить некоторые местные проблемы и повысить качество жизни населения. Даже если по федеральной программе не удастся получить средства, которые можно использовать непосредственно в целях экономического развития, надо учитывать, что и средства, отпущенные для развития культуры или здравоохранения, создают дополнительную занятость, оживляют и экономическую жизнь муниципального образования через оплату услуг и товаров, приобретаемых в целях выполнения программ у местных предприятий.

2. Средства регионального бюджета, выделяемые на реализацию муниципальных программ развития.

3. Средства иностранных и российских инвесторов.

4. Средства специализированных и благотворительных фондов.

Некоторые средства, хотя и не очень значительные, можно получить от различных благотворительных фондов. Надо отметить, что в этом направлении можно достичь больших успехов, в особенности по линии сотрудничества с программой Тасис.

В Щекинском районе идет разработка муниципальной инвестиционной политики и создание эффективного механизма ее реализации, в том числе:

- ♦ создание проектно-ориентированной структуры управления формированием и реализацией инвестиционной политики в МО;

- ♦ закрепление за профильными подразделениями администрации МО функций по работе с потенциальными инвесторами;

- ♦ организация ресурсного обеспечения инвестиционной политики, в том числе внешнего обеспечения;

- ♦ создание Фонда местного социально-экономического развития для поддержки малого и среднего бизнеса;

- ♦ выступление администрации МО в качестве поручителя для привлечения заемных средств на реализацию отдельных проектов и программ, имеющих особую социальную значимость для населения района;

- ♦ разработка инвестиционных проектов и программ с целью включения их в федеральные и региональные профильные целевые программы;

- ♦ привлечение в район международных и общегосударственных информационных, учебных и консалтинговых программ.

Таким образом, Стратегический план развития муниципального образования Щекинский район, разработанный в увязке с Программой социально-экономического развития региона на период до 2010 г., создает основу для эффективного стратегического управления развитием территории.

В. Г. Некрасов

(Глава Саткинского муниципального района Челябинской области)

ОТ ЖИЗНЕННЫХ ЦЕННОСТЕЙ — К СТРАТЕГИЧЕСКОМУ СЦЕНАРИЮ РАЗВИТИЯ РАЙОНА

Саткинский муниципальный район, расположенный на западном склоне южноуральских гор, недалеко от географической границы между Европой и Азией, являет собой классический пример горнозаводской территории.

На территории Саткинского района два города-завода: Сатка и Бакал. Весь долгий период советской истории крупные градообразующие предприятия выступали своеобразными заместителями государства в малых горо-

дах: в их собственности были жилые дома, объекты здравоохранения, культуры, спорта, детские сады. Неспособность муниципальной власти, только зарождавшейся в переломных 90-х гг., принять эти объекты от терпящих экономическое бедствие промышленных предприятий, привела к резкому снижению уровня жизни, уровня обслуживания в Бакале и городах, ему подобных.

В 2002 г. Саткинский район пережил весьма болезненный процесс ликвидации градообразующего

предприятия в поселке Межевой Лог, где бокситовые шахты были закрыты по инициативе собственника — «СУАЛ-холдинга», так как производство было признано нерентабельным. Что за этим последовало? Низкий уровень адаптации населения шахтерского поселка к реалиям рынка вызвал всплеск безработицы, также произошло снижение по уровню медицинского и культурного обслуживания (градообразующее предприятие при любом раскладе дел поддерживало социально-бытовые объекты). Так или иначе, проблема истощения природных богатств, риск моноструктурного уклада экономики должны были привести нас к осознанию необходимости поиска альтернатив развития.

Сатке повезло больше — в самом начале XX в. в черте уже существующего городского поселения были открыты залежи до той поры неизвестного миру минерала — кристаллического магнетита. Он послужил сырьем для выпуска магнезиальных огнеупоров (ни один минерал не превзошел их до сих пор по параметрам сопротивления огню). В 1901 г. в Сатке появился новый завод — «Магnezит», который к началу 30-х гг. прошлого века практически единолично стал владеть судьбой города. Монопольное положение «Магнезита» на рынке огнеупоров России и стран СНГ в течение всей 105-летней истории способствовало его устойчивой, несмотря на мировые и общероссийские кризисы и катастрофы, работе. Со временем превратившийся в крупнейшее в мире предприятие по производству магнезиальных огнеупоров, комбинат «Магnezит» вошел в состав транснационального холдинга «Группа «Магnezит», который с каждым годом наращивает свое влияние на рынках Восточной и Западной Европы и Юго-Восточной Азии. Владельцы комбината и холдинга — уроженцы Сатки, и у них имеется особый подход, особое понимание миссии градообразующего предприятия. Группа «Магnezит» — это социально ответственная компания, обеспечивающая создание высокодоходных рабочих мест и высококомфортную среду для жизни работающих.

Сегодня на комбинате «Магnezит» работает 11,2 тыс. чел. — каждый четвертый занятый на производстве житель Саткинского района. Доля комбината в структуре объемов промышленного производства района достигает 67%.

С началом экономических реформ в стране комбинат «Магnezит» стал открытым акционерным обществом. В отличие от большинства своих промышленных собратьев, он передал на баланс муниципалитета лишь жилой фонд, детские сады, больницы и поликлиники, но сохранил в собственности Дворцы культуры и спорта, стадион, профилакторий, детский оздоровительный лагерь. Значительные средства, вложенные в последние годы в их модернизацию акционерами комбината, сделали каждый из этих объектов не периферийным учреждением, а вполне уважаемым заведением для спорта, здоровья, культурного отдыха.

Сотрудничество комбината и города в создании благоприятной среды человеческого обитания обрело рамки договора о социальном партнерстве. Десятки социальных проектов реализуются в Сатке благодаря финансовой поддержке огнеупорного холдинга Группа «Магnezит» — это помощь инвалидам и малоимущим, одаренным детям и молодежи, программа «Шахматный всеобуч», установка стоматологических кабинетов в школах, строительство жилого дома для ветеранов, благоустройство города. Один из реализуемых в Саткинском районе проектов по предупреждению безнадзорности детей и подростков и профилактике социального сиротства «Семьи и дети группы риска»

обрел статус общенационального, реализуемого под эгидой Всероссийской политической партии «Единая Россия». Руководит проектом президент ОАО «Комбинат «Магnezит» Сергей Павлович Коростелев.

Собственно, акционеры «Магнезита» инициировали и процесс разработки Стратегического плана развития Саткинского муниципального района, когда летом 2005 г. на заседании Собрания депутатов представили бизнес-стратегию холдинга Группа «Магnezит». В рамках этой Стратегии предприятие намерено: наращивать объемы производства, улучшать качество продукции, обеспечить оптимальное для потребителя соотношение «цена — качество» и минимально возможный уровень издержек на производство продукции, модернизировать производственный комплекс с целью придания ему гибкости и мобильности, расширить присутствие и укрепить его на мировом рынке металлов.

Будучи кровными узлами связанными с градообразующим предприятием, мы, конечно, обязаны понимать, как будут развиваться «Магnezит» и другие предприятия района. Естественно, акционеры и высший менеджмент компании Группа «Магnezит» выступают в качестве ключевых стейкхолдеров при разработке Стратегии развития Саткинского муниципального района.

Соответственно, мы, как любое городское сообщество, желающее не просто выжить в условиях динамично меняющегося мира, но и развиваться, пришли к пониманию того, что эффективное развитие нашей территории невозможно без четкого видения и понимания долгосрочных целей и задач и выбора оптимальных путей достижения целей. Наш план стратегического развития, к разработке которого мы приступили в январе 2006 г., рассчитан на перспективу до 2020 г.

Мы привлекли для работы над ним группу ученых Ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре (г. Санкт-Петербург) во главе с его директором, доктором экономических наук Борисом Жихаревичем. Вместе с коллегами из Ассоциации специалистов по экономическому развитию территорий он провел в Сатке несколько обучающих семинаров и поисковых конференций. Завершение разработки намечено на январь 2007 г.

Общая схема работы над планом включала несколько этапов: от анкетирования экспертов, опросов широкого круга респондентов, выявления ресурсов, определения сильных и слабых сторон — к формулировке миссии, определению приоритетных стратегических направлений и сценарию развития, который максимально учитывал бы ценности жителей, ожидания стейкхолдеров и использовал ресурсы района.

В ходе первого этапа разработки Стратегического плана Саткинского района было проведено анкетирование экспертов — представителей администрации района и города, ее отраслевых подразделений, также представителей бизнеса и общественности. Целью анкетирования было выяснение видения экспертами основных проблем, ресурсов и стратегических целей развития района, получение оценки результатов, достигнутых районом на пути своего развития.

Наибольшее количество респондентов (96%) указали на положительные изменения в сфере благоустройства района. Высоко были оценены изменения в сфере торговли (87%), внешнего облика района (87%), дорожного хозяйства (76%), а также сотрудничества администрации с бизнесом (78%), улучшение же сотрудничества администрации с общественными организациями отметило меньшее число респондентов (62%). Также большая часть респондентов отметила изме-

нения к лучшему в работе общественного транспорта (64%), в эффективности муниципального управления (64%), предоставлении услуг связи (58%), социальной сфере (58%), экономической базе (56%).

Экспертам было предложено также выбрать главные проблемы, препятствующие развитию района. Большая их часть сошлась во мнении, что наиболее важной проблемой является дефицит финансовых средств (так считают 40% респондентов), а также остро стоят такие проблемы, как низкие заработные платы и недостаточно высокий уровень активности населения, слабость гражданского общества, моноспециализация экономики и отток молодежи.

Наиболее важной целью развития района эксперты считают рост качества жизни. Также респонденты отметили как приоритетные цели: укрепление здоровья населения, рост привлекательности для туристов, рост экономической активности и улучшение окружающей среды.

В ходе стратегического анализа проведена диагностика ключевых подсистем муниципального образования (анализ внутренней среды), определены ключевые тренды, на мировом и российском уровнях отражающие макроэкономические, политические, социальные, технологические и инфраструктурные аспекты развития на долгосрочный период (анализ внешней среды).

В ходе анализа выявились перспективы развития туризма, поскольку в каких-нибудь 25 км от Сатки находится настоящий заповедник дикой природы. Национальный парк «Зюраткуль» с его ядром — самым высокогорным в европейской части России озером Зюраткуль, величественными горными хребтами, который занимает треть территории Саткинского района, по признанию экспертов Всемирного фонда дикой природы, является одним из немногих мест на нашей планете с относительно нетронутой экосистемой. Территория национального парка — зона повышенного внимания любителей экологического туризма. Недавно здесь прошел Всероссийский семинар по экотуризму. Сегодня к услугам самых взыскательных туристов здесь открыта комфортабельная база отдыха — по сути, высокогорный курорт, мини-зоопарк, организовано катание на лошадях, собаках, начато строительство городка древних мастеров. Кроме того, на территории парка, в условиях среднегорья возможно строительство лыжного стадиона и биатлонного стрельбища. Мы уже заручились поддержкой двукратной олимпийской чемпионки по биатлону Светланы Ишмуратовой идеи строительства на Зюраткуле Центра олимпийской подготовки биатлонистов и лыжников.

Еще один объект на территории Саткинского района, представляющий интерес для туристов не только из России, но и зарубежных — таежное урочище Пороги. Именно здесь в 1910 г. была построена одна из первых в России гидроэлектростанций. Плотина, выполненная из природного камня — песчаника, по проекту будущего посла Временного правительства России в США Бориса Бахметьева, до сегодняшнего дня не подвергалась ни единой реконструкции и представляет собой памятник индустриального зодчества начала XX в. Мы любим повторять, что когда дамы и господа в Москве и Петербурге танцевали на балах при свечах, в домах жителей деревеньки Пороги уже горели электрические лампочки. Здесь же, на Порогах был построен первый в России электроферросплавный завод. Комплекс «Пороги» заявлен в программу сохранения культурного наследия ЮНЕСКО и мы намерены добиваться присвоения ему статуса памятника мирового уровня.

Наш край представляется интересным и с точки зрения проведения комплексных археологических исследований, раскрывающих историю человечества. В 1995 г. близ деревни Сикияз-Тамак, что в 30 км от Сатки, был разведан самый крупный в мире локальный пещерный комплекс. На участке береговой линии протяженностью 425 м обнаружено 42 подземных полости. В 14 пещерах найдены археологические материалы семи исторических эпох — от древнего каменного века до Средневековья (во все века в пещерах обитали люди). Открытие Сикияз-Тамакского пещерного града со следами обитания людей каменного и бронзового веков ученые нередко сравнивают с раскопками легендарной Трои. По заключению участников Международной конференции «Пещерный палеолит Урала», Сикияз-Тамакский пещерный ансамбль является единственным на территории России древним поселением, расположенным в компактной группе пещер природного происхождения. Толщина слоя, несущего информацию об истории человека и природы, превышает 6 м.

Существование этих и других природных объектов на территории Саткинского района просто обязывает нас заниматься развитием индустрии туризма. Но будет ли такая стратегия принята жителями района?

Большое внимание мы уделили выявлению ценностей местного сообщества, полагая, что именно ориентируясь на них, можно сделать правильный стратегический выбор. Для этого в ходе поисковой конференции с участием основных стейкхолдеров Саткинского муниципального района была проведена серия индивидуальных и групповых упражнений на основе специально разработанной анкеты. Представления участников конференции об иерархии ценностей местного сообщества могут быть структурированы в виде четырех условных блоков.

К первому блоку отнесены базовые ценности, которые являются основой для развития и самореализации человека в местном сообществе:

- ♦ «уверенность в будущем»;
- ♦ «материальное благополучие»;
- ♦ «здоровый образ жизни»;
- ♦ «обеспечение занятости»;
- ♦ «личная безопасность»;
- ♦ «благоприятная экологическая ситуация»;
- ♦ «нравственно благополучная семья»;
- ♦ «труд как основа предпринимательства и благополучия».

Второй блок ценностей включает в себя социальные ожидания жителей района относительно комфортного проживания, создание условий для которого в значительной степени зависит от деятельности властных структур:

- ♦ «комфортная среда проживания для различных социальных и возрастных групп»;
- ♦ «законность и уважение прав человека»;
- ♦ «открытая, ответственная и подотчетная власть»;
- ♦ «стабильность сложившейся социально-экономической ситуации района»;
- ♦ «социальное партнерство бизнеса, власти, граждан по развитию сообщества».

Третий блок связан с личными инициативами граждан и их социальной активностью, которые способствуют как гармонизации существования отдельной личности, так и гармонизации жизни сообщества:

- ♦ «участие жителей в развитии местного самоуправления»;
- ♦ «инициатива и личная ответственность жителей за свое будущее»;

- ♦ «ответственность сообщества за воспитание подрастающего поколения»;

- ♦ «непрерывное образование как условие жизненного успеха».

Четвертый блок отражает группу ценностей, которые для респондентов оказались наименее значимыми. Эти ценности в значительной степени определяются семейным воспитанием, сложившимися традициями и установками, гражданской позицией личности:

- ♦ «социальная поддержка незащищенных групп населения»;

- ♦ «развитие гражданского общества»;

- ♦ «благоустройство и чистота улиц, подъездов, дворов»;

- ♦ «доброжелательность и уважение к соседям и гостям города»;

- ♦ «гордость за принадлежность к Сатке»;

- ♦ «мобильность населения и готовность к изменениям»;

- ♦ «бережное отношение к сложившимся культурным традициям»;

- ♦ «благотворительность и добровольчество на благо жителей района»;

- ♦ «диалог национальных культур как основа согласия и взаимного уважения жителей друг к другу».

Для уточнения этих результатов, полученных при обработке анкет, было проведено согласование и ранжирование возможных ценностей местного сообщества в ролевых группах: «Молодежь», «Средний возраст», «Пенсионеры/зрелый возраст».

Анализ результатов работы групп ясно показал определенные различия в ценностных предпочтениях представителей различных возрастных групп, обусловленные, прежде всего, жизненными планами и установками, характерными для представителей каждой возрастной группы. Исключения составляют несколько базовых ценностей, занимающих ведущие позиции в списке ценностей:

- ♦ материальное благополучие;

- ♦ уверенность в будущем;

- ♦ здоровье;

- ♦ семья.

Очевидно, независимо от возраста, эти ценностные представления являются основой для построения определенной жизненной стратегии. Таким образом, при сравнении трех блоков ценностей местного сообщества, предложенных ролевыми группами, наивысший ранг присвоен следующим ценностям:

- 1) Материальное благополучие.

- 2) Уверенность в будущем.

- 3) Здоровье.

- 4) Нравственно благополучная семья.

- 5) Законность и уважение прав человека.

Структура ценностей отразилась и при отборе критериев для оценки альтернатив социально-экономического развития района. Ведущий критерий — «здоровье населения и продолжительность жизни», набравший по сумме наивысшие баллы и выдвинутый на первое место, согласуется с ценностью «здоровье», которая занимает третье место в иерархии ценностей по результатам анкетирования. Следующие за ним по сумме набранных баллов критерии «уровень занятости» и «уровень доходов населения» также находят подтверждение в структуре первого блока ценностей, таких как материальное благополучие и обеспечение занятости.

Таким образом, можно констатировать, что схема «здоровье» — «доходы» — «занятость», составляет

основу для оценки альтернатив социально-экономического развития района.

Наиболее важными критериями для оценки альтернатив развития района, по мнению респондентов, выступают те, которые непосредственно влияют на повышение качества жизни, определяют ближайшие жизненные планы и являются достаточно «простыми и ясными» при работе с населением.

С учетом имеющихся ресурсов и тенденций были сформулированы четыре относительно альтернативных сценария развития, различающиеся различной специализацией хозяйственного комплекса района:

- 1) инерционный сценарий, предполагающий сохранение моноструктуры экономики и доминирования добывающих и обрабатывающих предприятий;

- 2) сценарий развития других видов деятельности материального производства;

- 3) сценарий развития туризма;

- 4) сценарий развития транспортно-логистических услуг.

На основе этих сценариев был сформулирован пятый, синтетический сценарий, объединивший элементы каждого из проанализированных вариантов развития, который и положен в основу Стратегии. Данный сценарий предполагает рациональное сочетание элементов указанных сценариев — сохранение базовых отраслей и предприятий при постепенном уменьшении их роли и доли в социально-экономическом развитии района (ориентировочно на 15%) с замещением этой доли за счет отраслей сферы услуг и «новых» отраслей материального производства.

Общая идеология развития района на ближайшие 15–20 лет может быть сформулирована как идеология свободы и разнообразия. Она состоит в диверсификации экономики за счет расширения сферы услуг и увеличения числа средних предприятий в отраслях материального производства на фоне незначительного сокращения численности и существенного роста качества жизни населения. Кроме того, в этот период должны быть созданы предпосылки для развития отраслей информационных и других современных технологий.

В этот период основными локомотивами экономики района останутся такие предприятия, как ОАО «Комбинат «Магnezит» и «Бакальское рудоуправление». Однако использование трудосберегающих технологий позволит высвободить трудовые ресурсы для таких направлений как:

- ♦ развитие сельского хозяйства, пищевых производств, деревообработки, производства строительных материалов, складского хозяйства и других производств, использующих ресурс близости потребительских рынков трех городов-миллионников;

- ♦ развитие туристских услуг при условии создания соответствующей инфраструктуры и решения экологических проблем, а также формирования имиджа района как экологически чистого и бережно относящегося к окружающей среде;

- ♦ развитие малого бизнеса в сфере услуг, досуга, развлечений, физкультуры, торговли.

Необходимыми условиями для этого являются:

- ♦ активная политика по закреплению талантливой молодежи и воспитанию предпринимательских качеств;

- ♦ поддержание инфраструктуры ЖКХ и создание условий для улучшения жилищных условий;

- ♦ развитие социального партнерства, укрепление гражданского общества.

Актуальными лозунгами такой Стратегии могут быть:

- ♦ от сырьевой моноэкономики — к разнообразию;
- ♦ от крупного бизнеса — к среднему и малому;
- ♦ от материального производства — к сфере услуг;
- ♦ от патерналистских к партнерским формам отношений бизнеса и общества.

В ходе реализации стратегии будет снижено монопольное давление ОАО «Комбинат «Магнезит» на экономическую и социальную сферы района. Комбинат уже сейчас начинает отходить от непрофильных видов бизнеса и появляется большая свобода для появления производств, которые здесь объективно имеют предпосылки для развития. Малый и средний бизнес готов занять значительную часть работников, высвобождающихся с градообразующих предприятий. Высвобождение занятых при сохранении фонда заработной платы остающихся работников сохраняет объем денежного спроса, в частности, на услуги, и именно в сферу услуг могут перейти трудовые ресурсы. Огромный потребительский рынок позволяет наладить производство и сбыт самого широкого спектра товаров и услуг, например, в сфере агропромышленного комплекса (АПК), стройматериалов, лесопереработки, логистики, обработки транспортных потоков. Существует доступ к финансовым ресурсам при условии наличия проработанных бизнес-планов. Это направление для среднего бизнеса.

Катализатором развития сферы услуг может стать спортивный и экологический туризм. Эта сфера может занять до 1–1,5 тыс. чел. и привлечет в район заметный поток финансовых ресурсов. Туризм хорош тем, что он подтолкнет развитие сферы услуг, в основном, это платные услуги различного рода, которые нужны и туристам и местному населению: спорт, досуг и культура, сфера обслуживания. Это, в основном, сфера деятельности малого бизнеса.

В сфере социального партнерства целесообразно расширить существующие формы, при которых ОАО «Комбинат «Магнезит»» фактически полностью самостоятельно определял направления и способы расходования спонсорских средств для социального развития. Предполагается создание «Фонда развития местного сообщества», в котором более активную роль в выборе направлений социальной поддержки смогут играть структуры гражданского общества.

Адекватными такой общей идеологии расширения разнообразия социально-экономической жизни района являются проекты создания молодежного бизнес-инкубатора, фонда венчурного финансирования («Банк идей — банк для идей»), фонда развития местных сообществ, завершение строительства Ледового дворца.

Одной из центральных задач разработки Стратегии мы считаем поиск миссии Саткинского муниципального района. Для этого осуществляется следующий цикл работ: а) творческие обсуждения в малых группах на поисковой конференции 1–2 августа 2006 г.; б) экспертная обработка и формулирование альтернативных вариантов миссии; в) проведение рейтингового голосования членов Саткинского муниципального совета по стратегическому планированию; г) обсуждение миссии в СМИ и на общерайонной конференции; д) выбор миссии на заседании Саткинского муниципального совета по стратегическому планированию с учетом результатов обсуждения.

Участниками поисковой конференции 1 августа были предложены следующие идеи:

♦ Сатка — успешный город счастливых людей, сможем все, что захотим.

- ♦ Сатка — территория социального партнерства.
- ♦ Сатка — успешный город — успешный человек.
- ♦ Сатка — территория активного отдыха и туризма.
- ♦ Сатка — здоровые люди, благополучные семьи, обеспеченные жители.

- ♦ Сатка — район неограниченных возможностей.
- ♦ Сатка — талантливые дети, самые красивые женщины, богатая природа.
- ♦ Сатка — город молодости и таланта.
- ♦ Сатка — район постоянно беременных женщин.
- ♦ Сатка — ось Урала.

По результатам экспертной проработки были предложены следующие варианты миссии:

♦ Лидер инноваций в социальном партнерстве, чистый район счастливых семей.

♦ Ось Урала, центр огнеупоров, лидер качества, образец социального партнерства, узел торговли, территория активного отдыха и туризма. Место, где идеи работают и на них зарабатывают.

- ♦ Город джипов и детских колясок.
- ♦ Город сильных людей, малая столица большого спорта.

♦ Город, полный идей.

♦ Район европейских стандартов на краю Европы.

Работа по формулировке миссии и выбору стратегических альтернатив еще не завершена. Правильнее сказать, она у нас сейчас в самом разгаре. Хочется, чтобы предложенная миссия и стратегические направления развития отвечали интересам и чаяниям всех без исключения жителей, населяющих Саткинский муниципальный район. Мы привлекли к работе над Стратегическим планом детей — тех, для кого будущее, собственно и проектируется. Школьники, отдохнувшие летом в загородных детских лагерях, нарисовали то, каким они видят будущее Сатки в 2020 г. Несмотря на фантастический характер многих рисунков, мы увидели четко сформированный социальный заказ юного поколения жить в красивом, архитектурно разнообразном городе, где много зеленых насаждений, разнообразие транспортных средств (включая вертолеты вместо такси, поезда на крышах, космические корабли). Банки и высотные офисы, растущие на деревьях деньги рассказали нам о потребности детей в будущем стать состоятельными людьми. Хотелось бы, чтобы фантазии детей совпали и с устремлениями поколения их родителей, которые сегодня преобразуют своими действиями окружающую действительность и с потребностями поколения их бабушек и дедушек. Все-таки есть базовые ценности, которые нас объединяют.

Стремление любого человека, вне зависимости от возраста, пола, национальности, жить в цивилизованном, удобном, комфортном, безопасном, экологически чистом месте, обеспечивающем ему высокий уровень дохода и личной свободы, вероятно, является основой построения стратегии каждого успешного города. Постепенная интеграция нашего общества в мировое экономическое пространство, открытие границ с другими государствами сформировали у россиян новые представления о качестве жизни в городском социуме. Равнение идет в большей степени на европейские стандарты. В этой связи меньше всего, лично мне, хотелось бы оказаться «районом на краю Европы». Мы находимся в особом географическом и социокультурном пространстве — на стыке Европы и Азии, и у нас может и должна быть особая миссия. Какая? Решим сообща.

Н. П. Поличка

(Дальневосточный научный центр местного самоуправления)

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ГОРОДАХ В КОНТЕКСТЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ

В соответствии с методом правового регулирования, принятом в публичном праве, органы власти могут делать только, что им предписано. Это означает, что процесс стратегического планирования, осуществляемый в муниципалитетах, должен иметь под собой правовые основания. В противном случае возникает вопрос: «Могут ли органы местного самоуправления заниматься разработкой и реализацией стратегических планов и тратить на это бюджетные деньги?»

В соответствии с п. 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее 131-ФЗ) в целях решения *вопросов местного значения* органы местного самоуправления городских округов обладают полномочиями по «принятию и организации выполнения *планов и программ комплексного социально-экономического развития* муниципального образования». Что касается

стратегических планов, то существующее федеральное законодательство не содержит такого термина.

Допустим, что в понятие «планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования» входят и стратегические планы. Тогда Стратегический план должен быть направлен на решение *вопросов местного значения*. Однако анализ содержания большого количества стратегических планов, принятых в разных муниципалитетах страны, показывает, что цели и задачи, которые в них формулируются, выходят далеко за рамки вопросов местного значения, установленных ст. 16 Закона № 131-ФЗ.

В частности, Стратегический план г. Хабаровска для реализации четырех приоритетных целей развития города определил 35 задач, из которых только 6 задач хоть как-то коррелируют с компетенцией местного самоуправления (см. Приложение). В частности:

Цели и задачи Стратегического плана	Правовые основы
1. Создание условий комфортного и безопасного проживания дальневосточников, в том числе:	
♦ улучшение качества экологической среды	организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа (п.11 ч.1 ст.16 ФЗ №131)
♦ повышение доступности жилья	обеспечение малоимущих граждан, проживающих в городском округе и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства (п. 6 ч. 1 ст. 16 ФЗ № 131)
♦ повышение качества здравоохранения	организация оказания на территории городского округа скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов (п. 14 ч. 1 ст. 16 ФЗ № 131); организации оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, туберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах и других также (Закон Хабаровского края от 29.12.2004 № 234 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по организации оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, туберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах и других...»);
♦ создание высокоэффективной системы высшего, среднего специального и школьного образования	организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (п.13 ч.1 ст.16 ФЗ № 131)
♦ реформирование системы социальной защиты, снижение уровня бедности и создание системы адресной поддержки населения	в социальной сфере возможна только реализация социальной поддержки и обслуживания (п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ; Закон Хабаровского края от 29.12.2004 № 246 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по социальной поддержке и социальному обслуживанию отдельных категорий граждан» (с изменениями на 30 ноября 2005 г.))
♦ совершенствование муниципального управления посредством конкретизации полномочий и персонализации ответственности	совершенствование муниципального управления посредством конкретизации полномочий и персонализации ответственности (ст. 14 ФЗ «Об основах муниципальной службы» от 08.01.98 № 8-ФЗ)

Что же касается, например, второго направления развития Хабаровска — *формирование торгово-транспортного логистического центра Дальнего Востока*, то практически ни одна из задач данного направления не может быть решена силами местного сообщества, а именно:

- ♦ строительство ХАБа (крупнейшего транзитного международного аэропорта);
- ♦ строительство второй очереди моста через Амур;
- ♦ завершение строительства автодороги «Чита – Находка»;

- ♦ совместное с китайской провинцией Хэйлунцзян транспортное освоение островов Большой Уссурийский и Тарабаров;

- ♦ завершение строительства газопровода «Сахалин – Хабаровск»;
- ♦ строительство нефтепровода «Сибирь – Дальний Восток»;
- ♦ создание диспетчерских центров по видам транспорта;
- ♦ создание единой дальневосточной логистической транспортной системы;

- ♦ формирование системы консигнационных складов и оптовых баз регионального и федерального значения;
- ♦ создание системы технического обслуживания транзитных видов транспорта;
- ♦ развитие системы подготовки кадров-логистиков.

Поэтому представляется весьма спорным вопрос о включении в расходные части местных бюджетов статей по финансированию подобных стратегических планов, поскольку в соответствии с п. 6 ст. 53 Закона 131-ФЗ «осуществление расходов местных бюджетов на финансирование полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ не допускается, за исключением случаев, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ».

Не менее спорным представляется и вопрос о принятии таких стратегических планов РЕШЕНИЕМ представительного органа местного самоуправления, поскольку в соответствии со ст. 34 Закона 131-ФЗ данные органы могут принимать решения только по вопросам местного значения.

Вместе с тем, в некоторых случаях представляется возможным привести стратегические планы городов в соответствие с действующим законодатель-

ством. Пусть главной целью (миссией) стратегического плана является повышение качества жизни горожан¹. В этом случае показатели качества жизни должны стать главными ориентирами при разработке стратегии и тактики достижения данной цели. Международная статистика уровня (качества) жизни (ООН, 1978 г.) включает 12 основных групп показателей²:

1. Рождаемость, смертность и другие демографические характеристики населения.
2. Санитарно-гигиенические условия жизни.
3. Потребление продовольственных товаров.
4. Жилищные условия.
5. Образование и культура.
6. Условия труда и занятость.
7. Доходы и расходы населения.
8. Стоимость жизни и потребительские цены.
9. Транспортные средства.
10. Организация отдыха.
11. Социальное обеспечение.
12. Свобода человека.

Содержательный анализ вопросов местного значения, определенных 131-ФЗ для городских округов, показывает, что часть из них коррелируют с показателями качества жизни, установленными ООН. В частности:

Показатели качества жизни	131-ФЗ Статья 16. Вопросы местного значения городского округа
Рождаемость, смертность и другие демографические характеристики населения	14) организация оказания на территории городского округа скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;
Санитарно-гигиенические условия жизни	24) организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов; 25) организация благоустройства и озеленения территории городского округа;
Потребление продовольственных товаров	33) создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;
Жилищные условия	6) ...организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства; 26) утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа;
Образование	13) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории городского округа;
Культура	16) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов библиотек городского округа; 17) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры; 17.1) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе; 18) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, находящихся в собственности городского округа, охрана и сохранение объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, расположенных в границах городского округа;
Условия труда и занятость	33) содействие развитию малого предпринимательства;
Транспортные средства	7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа;

¹ Главная цель Стратегического плана Казани — повышение качества жизни населения; Санкт-Петербурга — стабильное улучшение качества жизни всех слоев населения; миссия Екатеринбурга — обеспечить достаточно высокое и устойчиво повышающееся качество жизни для нынешних и будущих поколений горожан.

² Справочник по социальным показателям: Методологические исследования. Серия FN№ 49.ООН. Нью-Йорк, 1989.

Показатели качества жизни	131-ФЗ Статья 16. Вопросы местного значения городского округа
Организация отдыха	13) организация отдыха детей в каникулярное время; 19) обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурных и спортивных мероприятий городского округа; 20) создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения; 25) использование и охрана городских лесов, расположенных в границах городского округа; 30) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории городского округа;
Социальное обеспечение	6) обеспечение малоимущих граждан, проживающих в городском округе и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством; 21) опека и попечительство.

Если предположить, что *показателями свободы* являются наличие реальных прав для участия граждан в управлении местными сообществами, а также наличие условий для реализации данных прав, то достижение положительной динамики по данному показателю также связано с реализацией 131-ФЗ, а именно, с реализацией главы 5 Закона «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления».

Таким образом, цель стратегического плана — повышение качества жизни граждан соответствует компетенции местного самоуправления. Более того, для повышения качества жизни необходимо ставить задачу о построении системы местного самоуправления.

Известно, что стратегический план это инструмент консолидации ресурсов местных сообществ, что, в свою очередь, возможно только при согласовании интересов всех уровней власти, бизнеса и некоммерческого сектора. Поскольку власть может делать только то, что ей предписано, то для участия органов власти в реализации таких стратегических планов необходимы соответствующие правовые основания, в том числе правовые основания для осуществления (в том числе финансирования) совместных проектов (в том числе инвестиционных).

Если речь идет о совместном финансировании стратегического плана субъектом Федерации и муниципалитетом, то должны соблюдаться нормы 131-ФЗ и 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ», а именно:

1) муниципалитет имеет право вкладывать бюджетные средства только в ту часть программы, которая соответствует вопросам местного значения (см. ст. 14-16 131-ФЗ);

2) субъект Федерации имеет право вкладывать бюджетные средства только в ту часть программы, которая соответствует его полномочиям (см. ст. 26.3 184-ФЗ).

Представляется, что такие стратегические планы целесообразно утверждать договорами, на основании которых органы власти должны принимать нормативные правовые акты по установлению соответствующих расходных обязательств. Это позволит планировать средства соответствующего бюджета для реализации совместного проекта.

В случае если в Стратегическом плане предусматриваются инвестиционные проекты с участием бизнеса, то такие проекты должны, во-первых, соответствовать федеральному законодательству, в том числе: ФЗ «Об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений», ФЗ «О концессионных соглашениях» и др. Кроме того, для реализации таких проектов в муниципалитете должны быть приняты соответствующие муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие совместную инвестиционную деятельность органов местного самоуправления и бизнеса (правовые механизмы частно-государственного партнерства).

Однако анализ нормативно-правовой базы ряда дальневосточных муниципалитетов, в которых уже приняты и реализуются стратегические планы, показывает, что таких правовых актов, как правило, нет. Это представляет большую проблему (и даже угрозу) для бизнеса в этих муниципальных образованиях, поскольку административными методами местная власть сначала заставляет бизнес участвовать в таких проектах, а затем имущественные вопросы построенных объектов решает по собственному усмотрению.

Вывод: для дальнейшего развития идей стратегического планирования в России настало время решать вопросы его правового регулирования.

Приложение

ЦЕЛИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА ХАБАРОВСКА И ИХ СООТВЕТСТВИЕ ПОЛНОМОЧИЯМ РАЗНЫХ УРОВНЕЙ ВЛАСТИ, УСТАНОВЛЕННЫХ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ

Цели второго и третьего уровня	Муниципальная власть	Краевая власть	Федеральная власть и межрегиональные соглашения
1. Создание условий комфортного и безопасного проживания дальневосточников			
Улучшение качества экологической среды	+		
Повышение доступности жилья	+		
Повышение качества здравоохранения	+	+	
Создание высокоэффективной системы высшего, среднего специального и школьного образования		+	+
Повышение качества жилищно-коммунального хозяйства	+		

Цели второго и третьего уровня	Муниципальная власть	Краевая власть	Федеральная власть и межрегиональные соглашения
Сохранение и развитие духовности			
Развитие социокультурного потенциала города			
Реформирование системы социальной защиты, снижение уровня бедности и создание системы адресной поддержки населения		+	
Развитие рынка труда и обеспечение роста занятости населения		+	+
Совершенствование муниципального управления посредством конкретизации полномочий и персонализации ответственности	+		
2. Формирование торгово-транспортного логистического центра Дальнего Востока			
Строительство ХАБа (крупнейшего транзитного международного аэропорта)			+
Строительство второй очереди моста через Амур		+	+
Завершение строительства автодороги «Чита – Находка»			+
Совместное с китайской провинцией Хэйлунцзян транспортное освоение островов Большой Уссурийский и Тарабаров	+	+	+
Завершение строительства газопровода «Сахалин – Хабаровск»		+	
Строительство нефтепровода «Сибирь – Дальний Восток»			+
Создание диспетчерских центров по видам транспорта			+
Создание единой дальневосточной логистической транспортной системы			+
Формирование системы консигнационных складов и оптовых баз регионального и федерального значения		+	+
Создание системы технического обслуживания транзитных видов транспорта			+
Развитие системы подготовки кадров-логистиков			+
3. Создание системы инновационного развития города			
Восстановление научного потенциала		+	+
Развитие человеческого потенциала, обеспечивающего потребности новой экономики			
Создание региональных образовательных центров, использующих современные технологии обучения		+	+
Строительство инновационной инфраструктуры (технопарков, особых экономических зон и др.)		+	+
Кластерный подход к инновационному развитию			
Создание высокотехнологичных медицинских центров регионального значения		+	+
Внедрение наукоемких технологий в энергетике, строительстве, пищевой промышленности, логистике			
Создание высокотехнологических производств в области использования природных ресурсов Дальнего Востока			+
Развитие нефте- и газохимии			
4. Разработка эффективной системы внутрирегиональной, межрегиональных и межгосударственных управленческих коммуникаций			
Расширение региональных, федеральных и международных административно-политических функций		+	+
Формирование институциональных связующих механизмов между востоком и западом		+	+
Формирование имиджа преуспевающего административно-политического центра Дальнего Востока	+		
Развитие системы связей и телекоммуникаций	+	+	+
Создание условий для реализации межрегиональных и международных программ и проектов		+	+

ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ КАЗАНИ ДО 2015 г. ЗА 2003–2005 гг.

Стратегия развития Казани до 2015 г. была принята Казанским советом народных депутатов в апреле 2003 г. Главный эффект, который мы ожидали получить от Стратегического плана, состоял в повышении эффективности взаимодействия всех участников городского развития за счет понимания общих целей, средств их достижения, перспектив города. Такое видение, как нам казалось, смогло бы создать условия для партнерства власти, бизнеса и общества в реализации городских программ.

В процессе работы над Стратегией было создано несколько организационных структур: Генеральный совет стратегического развития Казани, объединивший свыше 100 чел., Исполнительный комитет и тематические комиссии по основным направлениям Стратегии («Общество», «Экономика», «Среда», «Городское хозяйство»), роль которых заключалась в анализе текущей ситуации, формулировании долгосрочных целей развития города, разработке стратегических направлений, содержащих конкретные мероприятия по решению поставленных задач. Стратегическое планирование городского развития — принципиально новый для Казани подход, поэтому для осуществления необходимой методической помощи администрация привлекла «Леонтьевский центр» (Санкт-Петербург), имеющий богатый опыт разработки подобных документов, среди которых первый в России Стратегический план Санкт-Петербурга и Инвестиционная стратегия реконструкции центра Санкт-Петербурга.

В работе над Стратегией принимали участие эксперты, проводились семинары, на которых была сформулирована миссия города, определены основные цели и задачи развития. Итогом полугодовой работы стала первая редакция Стратегии, которая была вынесена на расширенное заседание Генерального совета в апреле 2003 г. 24 апреля с учетом замечаний и предложений, высказанных на заседании Генсовета, Стратегия была утверждена Казанским советом народных депутатов.

В качестве инструмента реализации Стратегии, администрацией города был разработан План действий на 2004–2006 гг. и предложен набор индикаторов, с помощью которых можно оценить осуществление главной цели Стратегии — постоянное повышение качества жизни и движение в направлении поставленных целей.

Большинство вошедших в состав основных индикаторов социально-экономического и пространственного развития г. Казани нам удалось выполнить. Однако практика мониторинга реализации Стратегии показала, что используемый набор индикаторов не позволяет получить точное представление о качестве городского планирования. Оцениваются привычные количественные показатели развития городских отраслей. Вместе с тем, качественные преобразования жизни людей, решение сложных взаимосвязанных городских проблем в большинстве случаев не может быть описано сегодня данным набором индикаторов. Как следствие, существует опасность, что мы не можем получить полное представление о темпах и эффективности развития Казани и о последствиях принимаемых решений.

Значительную роль в выполнении Стратегии сыграл тот факт, что часть мероприятий Плана действий совпала с ходом подготовки города к празднованию 1000-летия Казани. Это позволило использовать ре-

сурсы, выделенные в рамках федеральной программы «Сохранение и развитие исторического центра Казани», для решения ключевых проблем города.

Одним из результатов применения стратегического подхода стала работа со Всемирным банком по проекту займа «Муниципальное развитие Казани», которую администрация начала параллельно с работой над Стратегией в 2003 г. В его основу были положены приоритетные направления развития города, сформулированные в Стратегии, что позволило использовать привлеченные средства, в том числе и на реализацию целей и задач Стратегии.

Трехлетний опыт работы над Стратегией показывает, что в основном, город успешно реализует большую часть задач и достигает запланированных индикаторов. Вместе с тем, традиции «советской» модели управления создают ряд трудностей при планировании в условиях развитой рыночной экономики. В советское время процесс стратегического планирования заменяла процедура разработки, представления и утверждения Генерального плана. Генплан основывался на сборе данных о намерениях градообразующих предприятий. Эти данные включали в себя сведения о будущем количестве занятых, требуемых услугах инженерной инфраструктуры, объеме земель, которые будут заняты под новое промышленное строительство. Согласно СНиПам, на этот объем занятых рассчитывались и требуемые объемы гражданского строительства, после чего все это «приземлялось» на территории будущих микрорайонов. Естественно, в отсутствии достаточного количества свободных ресурсов Генеральные планы редко выполнялись полностью. Тем не менее, вышеописанная процедура составления Генерального плана была весьма полезным инструментом, хотя в целом за городской властью сохранялась роль координатора чужих интересов.

Для современного города в условиях рыночной экономики стратегическое планирование должно стать необходимым элементом управления. Сегодня города являются эмитентами ценных бумаг, заемщиками, их бумаги котируются на биржах, а сами муниципалитеты имеют финансовые и инвестиционные рейтинги, то есть городские власти ведут себя как равноправные игроки на рынке ресурсов. Фактически города конкурируют друг с другом. Ситуация, когда быстрый рост одного города подрывает рост других и приводит к нарастанию территориальных диспропорций и замедлению экономического развития в целом, не является редкостью.

Важной составляющей городского планирования Казани является проблема привязки Генерального плана к Стратегии. Реализация основной задачи Генплана по рациональной организации городского пространства и обеспечению благоприятной среды жизнедеятельности населения должна быть направлена на повышение качества жизни горожан, что является главной целью Стратегии.

Стратегию развития Казани до 2015 г. можно назвать *стратегией переходного периода*. Сегодня еще очень велико влияние республиканских органов власти на процесс городского развития и решение многих вопросов, входящих в компетенцию города, диктуется руководством республики. Тем не менее, первые существенные шаги по формированию собственного ви-

дения городского развития город уже делает, особенно в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Процесс реализации Стратегии неизбежно сталкивается с проблемами, связанными с многовекторным влиянием различных групп интересов. Наш город только начинает самостоятельно жить в условиях самоуправления.

В процессе работы над Стратегией развития Казани до 2015 г. мы столкнулись с рядом проблем, которые оказывают сильное влияние на процессы городского долгосрочного планирования.

Эти проблемы можно разбить на основные группы:

- 1) информационные;
- 2) политические и организационные;
- 3) проблемы взаимодействия с жителями города.

Из информационных можно выделить отсутствие четкой и полной информации о состоянии города, его ресурсах и возможностях. Данные, предоставляемые Госкомстатом, зачастую далеки от действительности и не дают развернутой картины истинного положения вещей.

Для получения и анализа достоверной информации, пригодной для сравнительного анализа, в том числе с другими городами по реальному положению необходимо привлекать представителей научной среды, экспертов, специалистов в различных областях городской жизни. Они должны быть правой рукой руководства города, давать правдивое и честное описание и анализ сегодняшней городской жизни.

Поэтому имея трехлетний опыт реализации Стратегии, мы поднимаем вопрос о создании Экспертного совета при Генеральном совете стратегического развития. Конечно, работа экспертов требует существенного финансирования, но это не тот случай, когда стоит экономить. Среди основных функций Экспертного совета должна быть предусмотрена экспертиза решений, принимаемых городскими властями. В основе ее — анализ последствий того или иного решения для состояния города. Необходимо разработать и соответствующие методики экспертизы.

Среди основных направлений деятельности Экспертного совета можно было бы выделить следующие: экономическая и социальная политика, архитектура и строительство, городское хозяйство, инвестиционный климат.

Поскольку Стратегия разрабатывалась как договор общественного согласия, для объединения усилий всех стейкхолдеров был создан Генеральный совет, в который вошли люди, представляющие деловые, научные круги, творческую интеллигенцию, властные структуры и экспертов в различных областях городского хозяйства. Основной задачей Генсовета была политическая координация и принятие ключевых решений, связанных с разработкой, утверждением и реализацией Стратегии.

Генеральный совет стратегического развития Казани задумывался как своего рода общественный форум, призванный обсуждать вопросы городского развития.

Вместе с тем вызывает беспокойство слабая заинтересованность членов Генсовета в обсуждении городских проблем. Определенная отстраненность их привела к тому, что прежний Генсовет так и не стал организующим стержнем процесса стратегического планирования в городе. Поэтому роль Генсовета необходимо значительно усилить, и произойти это может только при реальной и ежедневной поддержке руководства города.

Без активной поддержки Исполнительного комитета, без соответствующего заказа и активного участия со стороны депутатов в работе по стратегическому планированию сложно ожидать значительных результатов. Конечно, в деятельности депутатов характерно преобладание краткосрочных целей над долгосрочными, так как для депутатов важно поставить и реализовать задачи в период между выборами. Следует отметить, что, выражая общественные интересы, депутатам необходимо принимать решения, исходя из видения долгосрочной перспективы с ориентацией на стратегические цели развития.

Следующая группа проблем связана с невключенностью общественности в процесс реализации Стратегии. При разработке Стратегии привлечение активных горожан для участия в деятельности тематических комиссий Исполнительного комитета являлось важной частью работы над Стратегией. Кроме того, проекты Стратегии по возможности обсуждались в средствах массовой информации и Интернете. Однако на этапе реализации участие общественности фактически прекратилось, освещение вопросов Стратегии в СМИ также сошло на нет.

Необходимо привлекать активных горожан и общественные объединения к обсуждению Стратегии как путем отражения деятельности по реализации Стратегии в средствах массовой информации, так и с помощью обсуждения вопросов городского развития на общественных слушаниях.

С принятием закона о местном самоуправлении и обретением Казанью статуса муниципального образования изменилось правовое поле, в котором жил город, и, следовательно, сфера полномочий и ответственности. В условиях местного самоуправления решение большинства городских проблем требует согласованных действий всех уровней власти и городской общественности. Произошедшие изменения в структуре органов власти, новый статус Казани вызвали необходимость изменения состава Генерального совета стратегического развития Казани и его Исполнительного комитета в целях продолжения продуктивной работы над реализацией Стратегии. Наш опыт показывает, что сегодня городу необходима площадка, на которой общественность, бизнес, научные круги и власть могли бы согласовывать общее видение и предложения по дальнейшему развитию Казани, и Генеральный совет должен стать этой площадкой.

С. Р. Хуснутдинова, Ю. А. Тарасова
(Казанский государственный университет)

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ИМИДЖ ГОРОДА

Более 70% населения индустриальных стран — горожане. Страны «севера» лидируют по доле численности населения, проживающего в городских условиях. В современных городах сосредоточены основные товарные и финансовые рынки. Города производят

львиную долю продукции промышленности и оказывают услуги широчайшего ассортимента — от финансовых до туристических. Города выполняют функции управления, причем не только собственной территорией, но и столичные функции, являясь очагом, оказы-

вающим влияние и на окружающую их территорию. Значение городов мира велико и продолжает расти. В то же время следует отметить, что города сталкиваются с проблемами не только внутренних трансформационных процессов, но и находятся под влиянием общемировых тенденций и в первую очередь — глобализации, реального процесса, быстро развивающегося во всех областях общественной жизни. Основными же на сегодняшний день тенденциями в развитии городов являются: стремление к достижению устойчивого развития города; использование и совершенствование механизмов частно-общественного партнерства для решения задач местного характера; применение метода стратегического планирования для долгосрочного управления городом.

Стратегическое планирование городского развития как составная часть управления городом находит все большее количество сторонников и представляет собой систематический процесс, с помощью которого местные сообщества формируют видение своего будущего и определяют этапы и мероприятия, проведение которых способствует его достижению, исходя из местных ресурсов и учитывая влияние внешних факторов. Стратегия городского социально-экономического развития разрабатывается, планируется и реализуется совместными усилиями органов местной власти, представителей частного бизнеса, государственных и муниципальных предприятий, общественных организаций, органов территориально-общественного самоуправления, а также с учетом интересов обычных горожан.

В эпоху информационного общества города, вступая в конкурентную борьбу за инвестиции, рабочую силу, вынуждены обратить внимание на новые механизмы развития и управления. Город представляет собой саморегулирующуюся систему, но в то же время социальный характер подобной системы обуславливает необходимость целенаправленного воздействия на развитие отдельных ее подсистем для улучшения качества жизни населения, проживающего на территории города. И в этой связи стратегическое планирование выступает как один из механизмов управления городской системой.

В условиях конкуренции примерно равные по экономическим и демографическим характеристикам города будут сопоставляться потенциальными инвесторами именно по впечатлению, которое они производят, по воспоминаниям, ассоциациям, интонациям, задаваемым образом города. Поэтому позитивный имидж города обязательно скажется на инвестиционных предпочтениях, а также социальной, культурной, политической сторонах его жизни, становясь не только эстетической, но и экономической категорией. Положительный, яркий, устойчивый имидж города позволяет реально и быстро привлечь инвестиции как со стороны внутренних, так и со стороны внешних инвесторов и создать новые рабочие места, способствуя динамичному городскому развитию, повышению социальной стабильности городского сообщества, реализации краткосрочных и долгосрочных программ развития.

Разработка и продвижение имиджа города — относительно новое для России явление, хотя подобная

деятельность зарубежных стран насчитывает десятки лет. Под имиджем города можно понимать исторически сложившийся образ города как субъекта социальных отношений в системе региона или страны, обусловленный национальными, социально-психологическими, культурологическими и собственно градоставляющими факторами, который проявляется в сопутствующих коммуникативных атрибутах. Имидж города формируется как внутри, так и за его пределами на базе распространяемой информации, соответствующих индексов и рейтингов¹.

Можно проследить взаимосвязь и взаимозависимость стратегического управления и имиджа города. С одной стороны, имидж города — один из наиболее значимых объектов управления. Управление имиджем города должно иметь стратегический долгосрочный характер. Города представляют ключевую территориально-административную единицу России, от их состояния зависит качество жизни жителей и уровень развития страны в целом. Поэтому любое управление городской системой должно происходить исходя из целей и задач долгосрочного развития системы.

В то же время управление имиджем тесно связано со стратегическим управлением города. В процессе управления имиджем можно выделить этапы (рис. 1), аналогичные разработке стратегии развития города, однако, на них накладывается специфика управления имиджем города, то есть уделяется внимание коммуникативному аспекту, позиционированию внутри города и во внешнем мире. Таким образом, стратегическое планирование и управление имиджем осуществляются в рамках одной функции управления, и в большинстве случаев управление имиджем становится неотъемлемой частью разработки стратегии города.

Собранная на начальном этапе информация используется как отправная точка для принятия решения и разработки «идеального» образа города, то есть имиджа, к которому необходимо стремиться. Исходя из сопоставления «идеальной» картины города с действительной, разрабатывается программа по формированию или корректировке имиджа города и его дальнейшему продвижению, то есть определенная стратегия развития города, что в свою очередь позволяет говорить об имиджевых стратегиях города (по аналогии с маркетинговыми, конкурентными стратегиями и др.).

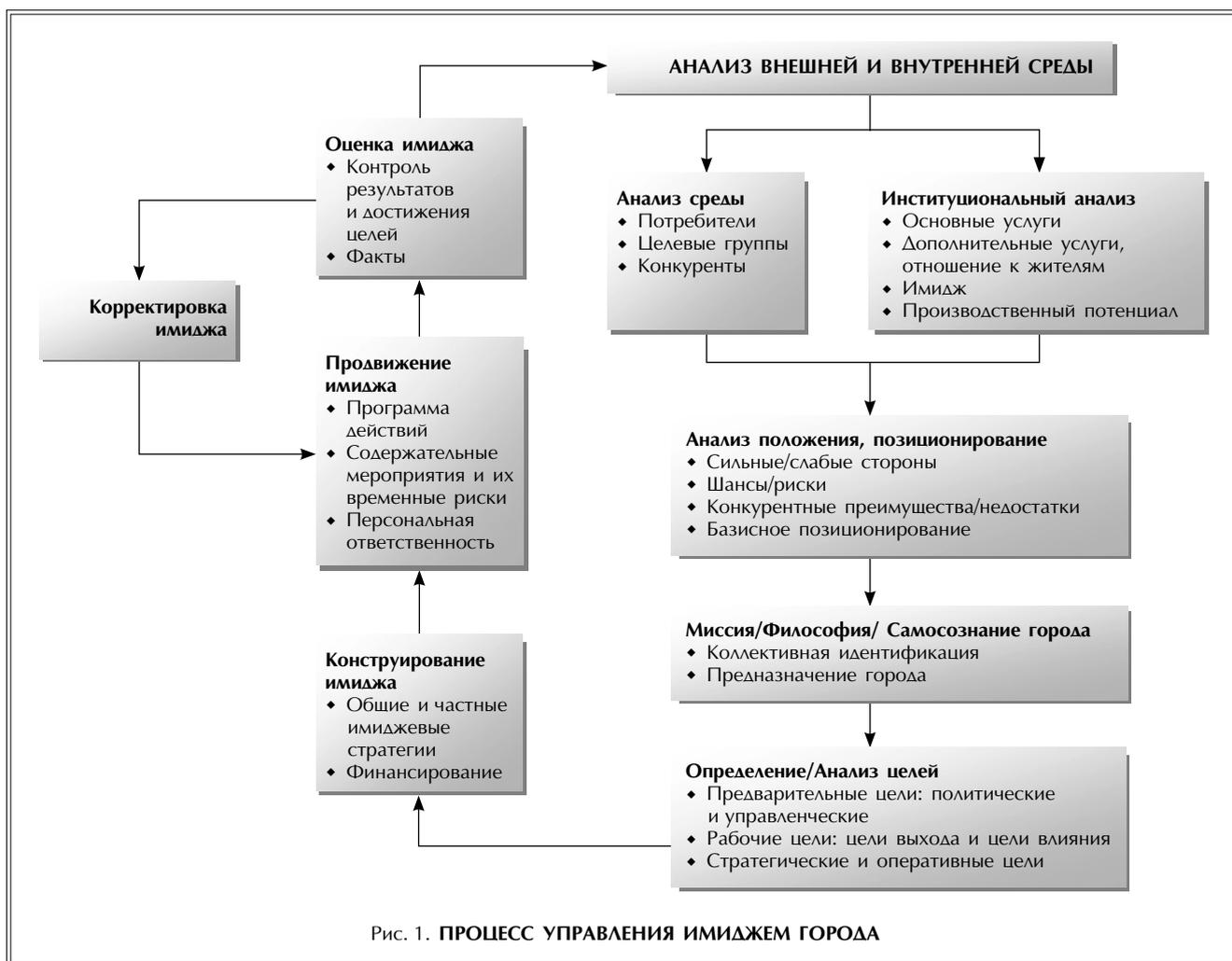
Начиная с 70-х гг. XX в. в США, а с 80-х гг. в Европе проблематика имиджа города стала развиваться и решаться в русле специфичной научно-практической сферы знаний и действий — в русле маркетинга города². Маркетинг территории — это маркетинг в интересах территории, ее внутренних субъектов, а также внешних субъектов, во внимании которых заинтересована территория. Для города, как для любой территории, можно выделить четыре базовых маркетинговых стратегии:

1. **Маркетинг имиджа** — создание и распространение, обеспечение общественного признания положительного образа территории.

Реализацией стратегии маркетинга имиджа Казани способствует проведение различных PR-кампаний. Главная цель одной из них, Международной научно-практи-

¹ Свиридова, О. Четвертый век Петербурга [Электронный ресурс] / О. Свиридова. — М.: Интернет-журнал PR-Диалог, 2004. — № 3. — Режим доступа: <http://www.pr-dialog.ru>, свободный. — Загл. с экрана.

² Панкрухин, А. П. Имидж Москвы: динамика и ресурсы развития. Доклад на пленарном заседании 2-го международного симпозиума «Имиджология-2004» 18 мая 2004 г. [Электронный ресурс] / А. П. Панкрухин. — М.: Кафедра общего и специального менеджмента Российской академии государственной службы при Президенте РФ. — Режим доступа: <http://www.koism.rags.ru/publ/articles/29.php>, свободный. — Загл. с экрана.



ческой конференции «Великий Волжский путь» — восстановление роли Великого Волжского пути как моста между культурами, что может послужить дальнейшему развитию научного, культурного и экономического сотрудничества между городами. Помимо PR-деятельности казанские представители преследуют целью наладить новые экономические связи, сблизить конфессии, решить экологические проблемы, привлечь инвестиции.

2. **Маркетинг привлекательности** заключается в повышении притягательности территории для человека, усилении гуманитарных конкурентных преимуществ. В Казани реализуется концепция «Города с 1000-летней историей», реконструируется исторический центр благодаря средствам Федеральной целевой программы, охраняются памятники ЮНЕСКО с целью привлечения туристов. Другая имиджевая стратегия «Казань — межконфессиональный город» позволила привлечь на открытие мечети Кул-Шариф и возвращение Иконы Казанской Божьей Матери большое количество паломников.

3. **Маркетинг инфраструктуры** направлен на повышение притягательности территории для бизнеса. Так в Казани за последние годы было построено немало объектов торговли и общественного питания, представляющих как международные и российские бренды — гипермакеты «ИКЕА», «Рамстор», «Метро», «Мега», «Патерсон», «Перекресток», так и собственные — «Бахетле». Так же центр города превращается в деловую зону.

4. **Маркетинг персонала, населения** акцентирует внимание на повышение притягательности территории для рабочей силы определенного профиля (в Казани для строительства большого количества спортивных, торговых, развлекательных центров привлекались рабочие из других стран, например, из Турции, Словакии). Часто это дополняется противодействующим маркетингом в отношении нежелательных для территории групп посетителей и претендентов на проживание (накануне празднования 1000-летия города из Казани были депортированы все беженцы и бомжи).

Таким образом, любой город реализует не одну, а несколько маркетинговых стратегий, безусловно, выводя одну из них на первое место.

Имиджевые технологии могут быть использованы для продвижения Стратегии развития города. Так, главным PR-документом города Казани можно считать «Стратегию развития города Казани до 2015 года»³. Разработка Стратегии включала проведение SWOT-анализа состояния города. Недостаточно разработанный имидж города рассматривается как один из вызовов Казани в подсистеме «Искусственная среда», а его улучшение в качестве способа привлечения инвестиций как цель 2.1.6. в разделе «Динамичная экономика».

Взаимосвязь стратегического планирования и управления имиджем города проявляется в общих целях и объекте управления — городской системе. Форми-

³ Стратегия развития Казани до 2015 года / Администрация Казани; Генеральный совет стратегического развития Казани. — СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2003. — 116 с.

рование положительного имиджа города становится неотъемлемой частью процесса стратегического планирования; и образ «идеального» города, к которому должна привести реализация стратегии развития города, — это имидж в том числе. Стратегический подход к управлению имиджем города позволяет выделить различные имиджевые стратегии, которые в рамках маркетинга города могут быть представлены как стра-

тегия имиджа, стратегия привлекательности, стратегия инфраструктуры и стратегия маркетинга персонала. С другой стороны, имиджевые технологии используются при разработке и продвижении стратегии развития как главного плана города. Достичь согласия населения, власти и общества по вопросам будущего города позволяет проведение различных специальных акций, событий.

Т. А. Белкина

(Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН)

ГОРОДСКИЕ ИНДИКАТОРЫ И ГОРОДСКАЯ СТАТИСТИКА

Центральным звеном в создании массива первичной информации о жизни и деятельности граждан, предприятий и организаций, которая собирается из разных источников, является Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации.

На практике процесс формирования массива муниципальной статистики и взаимодействие статистических органов с местными органами исполнительной власти происходит неоднозначно. Поскольку местное самоуправление не входит в вертикаль государственной власти, а органы статистики являются государственными организациями, то муниципальная статистика, по существу, выпала из системы государственной статистики. В настоящее время муниципальные органы исполнительной власти не заинтересованы в предоставлении информации органам статистики. А органы статистики в регионах соответственно в предоставлении информации местным властям. Доступ к информационным фондам предоставляется на безвозмездной основе федеральным органам государственной власти и управления, территориальным комитетам Госкомстата России и государственным организациям, имеющим право на получение информации Госкомстата России; на договорной основе всем остальным пользователям.

Ограниченность статистической информации по муниципальным образованиям и городам и высокая потребность в ней привела к тому, что различные государственные и негосударственные организации, занимающиеся муниципальной проблематикой, начали заниматься созданием баз данных по городам, которые, как правило, формировались в связи с решением каких-то проблем.

Прежде всего, это было Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации (Минфедерации России). В рамках Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления, последняя редакция которой была утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 декабря 1999 г., была предусмотрена разработка предложений по государственной поддержке развития муниципальных информационных систем и муниципальной статистики. Работа была приостановлена, поскольку в 2001 г. Минфедерации России было упразднено.

Попытки составления баз данных по городам предпринимались также при проведении ряда общероссийских мероприятий, в рамках которых создание информационных блоков не являлось основной целью.

Большой опыт составления баз данных по городам накоплен в различных ассоциациях муниципальных образований.

Информация социально-экономического характера собирается непосредственно в муниципальных образованиях, прежде всего в городах. Городские власти в ряде случаев формируют массив достаточно объективной статистической и аналитической информации, которая становится доступной «внешнему» пользователю. Наиболее динамично развивающимся ресурсом информации о городах являются городские Интернет-сайты, обычно официальные страницы городской администрации. Проблема использования данных информационных ресурсов городов заключается в их ограниченной насыщенности, так как обычно здесь публикуются только самые общие сведения о городах. Относительно более подробные данные приводят только крупные города. Публикуемая в разных городах информация отличается по набору показателей, глубине ретроспективы, степени обработки и ряду других параметров, что затрудняет ее систематизацию.

Источниками информации по социально-экономическому положению муниципальных образований являются проблемно-аналитические исследования, учебно-методические пособия и справочники по проблемам ситуационного анализа социально-экономического развития российских городов и районов.

Стремительный процесс урбанизации и недостаточность знаний мирового сообщества о реальном состоянии городов, в которых стала проживать большая часть населения мира, привела к необходимости создать в системе ООН специальное подразделение. Программа ООН по населенным пунктам, известная под названием ООН-ХАБИТАТ, является сегодня ведущим учреждением по координации деятельности внутри системы ООН в области устойчивого развития населенных пунктов.

Она была основана в 1976 г. в Ванкувере (Канада), где состоялась Первая конференция ООН по населенным пунктам, получившая название Хабитат I. В декабре 1977 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию о создании Комиссии по населенным пунктам для содействия развитию международного сотрудничества в области населенных пунктов, жилищно-гражданского строительства и строительных материалов. Секретариатом и исполнительным органом Комиссии ООН по населенным пунктам стал основанный в октябре 1978 г. Центр ООН по населенным пунктам (Хабитат). За годы работы ООН-ХАБИТАТ удалось достичь определенных результатов. При этом самым важным является то, что, благодаря Хабитат, наконец, удалось обратить внимание общественности на проб-

лемы и нужды населения, проживающего в городах. Индикаторы состояния городов ООН-ХАБИТАТ характеризуют такие проблемы, как доступность жилья, ветхое и аварийное жилье, развитие инфраструктуры, возможность населения пользоваться различными услугами, загрязнение окружающей среды, уровень и возможности развития местного самоуправления и т. д. В целом, система городских и жилищных индикаторов включает в себя более 20 тыс. элементов информации. Положенные в основу системы индикаторов показатели позволяют формулировать основополагающие проблемы городов, и разработаны так, чтобы могли служить мощным инструментом при выборе и обосновании приоритетов городского развития в процессе стратегического планирования. Данная система применяется почти в 150 странах мира. В общем перечне этих стран 14% составляют страны с переходной экономикой.

В настоящее время термин «индикатор» широко используется специалистами в различных документах, исследованиях, практике городского планирования. В связи с этим было бы интересно понять, что же такое «индикатор»: новый инструмент в практике городского планирования или просто модный термин, и чем он отличается от статистических показателей?

Индикатор — это информация, подобранная специально по какой-либо проблеме и способствующая выбору направления ее решения. Не удивительно, что в арабском языке слово «индикатор» переводится как «указатель», а в России под «индикаторами» обычно понимается способность проявлять некие свойства веществ и явлений. Они упрощают сложную проблему и сводят ее к нескольким понятным компонентам. Индикаторы разнообразны, и можно использовать их разные формы для различных нужд. Сегодня в практике мониторинга за рубежом появилось много новых терминов, таких, например, как индикаторы «выполнения» или «успеха», индикаторы «процесса» по сравнению с «состоянием», индикаторы оценки результативности принятия решений или просто — индикаторы управления и т. д. Индикаторы используются на микро- и макро-уровнях. Масштаб наблюдений колеблется от оперативного управления проектом до анализа и диагностики состояния целого региона или города. Особенно широко системы индикаторов применяются при анализе результативности реализации программ преобразований в секторе общественных услуг¹. В дополнение к количественным индикаторам разрабатываются иные, содержащие качественные характеристики с целью более полной оценки процессов. Это увеличивает число имеющихся индикаторов, которые могут быть использованы в различных масштабах и на всех этапах программных циклов.

При всем разнообразии разрабатываемых систем индикаторов каждому индикатору должно быть присуще свойство, которое собственно и определяет его назначение. Правильно обозначенные индикаторы должны позволять предвидеть будущие тенденции, обеспечивать раннее информационное предупреждение, оценивать последствия принятых решений, определять приоритеты в решении проблем, позволять сравнивать различные ситуации в определенный момент времени и в течение какого-то времени. Системы индикаторов должны формироваться таким образом, чтобы в предельно концентрированном виде отражать сущность

поставленных программой, планом, управленческим решением целей и задач.

Без обоснования систем индикаторов, относительно целей и задач, любой их набор остается бесполезным инструментом, который мало пригоден или не пригоден вообще при принятии решений, обосновании планов и программ и мониторинге их реализации. Это и есть основной признак индикатора.

Цель разработки систем индикаторов — совершенствование процессов управления социально-экономическими преобразованиями путем создания баз данных (количественных измерителей и качественных характеристик) для диагностики ситуации при подготовке программ, планов, нормативно-правовых актов и оценке результатов их реализации.

Основными задачами при разработке систем индикаторов являются:

- ♦ диагностика социально-экономической ситуации при подготовке программ, планов, принятии управленческих решений и оценке результатов их реализации;
- ♦ создание систем количественных измерений и качественных оценок, которые позволят точно определить направления преобразований и проанализировать их результаты;
- ♦ предоставление информации пользователям в понятной и удобной форме.

Если цель разработки системы индикаторов можно сформулировать относительно однозначно, то при формировании систем индикаторов следует различать индикаторы, оценивающие ситуацию в преддверии разработки городских планов, программ, принятия управленческих решений (назовем их индикаторами диагностики ситуации — ИДС), и индикаторы диагностики выполнения принятых решений (назовем их индикаторами диагностики результатов — ИДР).

Предложения по разработке планов, программ, новых управленческих решений и т. д. обычно рождаются, когда ситуация требует неких изменений, или более четкого регламентирования. Они могут быть вызваны кардинально изменившимися социальными и экономическими условиями, внедрением в жизнь общества принципиально новых технологий, желанием освоить лучшие практики, сменой идеологических установок и т. д. В каждом конкретном случае необходимо понять причины возникновения этих предложений и на ранней стадии разработок иметь информационную базу в виде системы индикаторов для проведения предварительного анализа с целью аргументированного и объективного выбора направлений и механизмов преобразований, оценки рисков внедрения и оптимальных временных рамок реализации. К числу обязательных вопросов, на которые необходимо ответить для построения ИДС, относятся следующие.

- ♦ Основная цель разработки (плана, программы, нормативно-правового акта).
- ♦ Группы и слои населения, на решение проблем которых направлен документ.
- ♦ Время, в течение которого предполагается реализовать данный документ.

При разработке системы ИДР следует, прежде всего, уяснить, достижение каких целей преследовалось принятием данного документа. Первым техническим шагом в этом направлении следует считать его изучение. Требование к информации, то есть к системе индикаторов, для целей диагностики должно базиро-

¹ Hatry, Harry P. Performance Measurement Getting Results [Text] / Harry P. Hatry. — Washington: The Urban Institute Press, 1999; Wholey, Joseph S. Evaluation and Effective Public Management [Text] / Joseph S. Wholey. — Boston: Little, Brown, 1983.

ваться на оценке достигнутых результатов. Конкретизировать задачи и планируемые результаты (которые в идеале должны быть четко сформулированы в документах) бывает сделать достаточно трудно из-за размытости формулировок. При этом очень важно различать «задачи», «деятельность», «результат». Чтобы не сделать ошибки, можно рекомендовать при рассмотрении документа постараться ответить на вопрос: соответствует ли та или иная формулировка, трактуемая в нем как задача, достижению конечных результатов.

Именно для возможно более точного определения набора индикаторов необходимо в преддверии их разработки четко уяснить программные задачи. Этот перечень задач далее будет основой для структурирования системы индикаторов на блоки, соответствующие достижению конкретных результатов.

Основными характеристиками индикаторов являются следующие.

- ♦ Адекватность целям, задачам и результатам.
- ♦ Полнота отражения будущих или достигнутых результатов.
- ♦ Значимость измерения планируемого или достигнутого.
- ♦ Ясность индикатора для тех, кто его рассчитывает или оценивает, а также для пользователей при подготовке аналитических материалов.
- ♦ Широта системы. Предполагается, что в перечень индикаторов войдут не только те, которые измеряют результат реализации плана (программы) в той сфере экономики, где он (она) действуют, но и в других, на которые оказывает значимое влияние.
- ♦ Информационная доступность. Исходные данные для расчета индикатора или его качественной оценки должны быть доступны.
- ♦ Определенность индикатора предполагает невозможность разночтений при его расчете.
- ♦ Временная определенность индикаторов предполагает отслеживание значений индикаторов в разные моменты времени.

Индикаторы могут иметь количественную определенность или представлять собой качественную оценку, поскольку не все происходящие процессы можно понять с помощью количественных измерителей.

Как ИДС, так и ИДР следует ранжировать в соответствии с их значимостью для достижения конкретных результатов, задач и целей.

Накопленный опыт показывает, что для получения качественных оценок необходима хорошая информация. В связи с этим не лишним будет иметь в виду высказывание английского экономиста Дж. Стэмпа, сделанное еще в 1911 г., относительно коллизий сбора и использования информации: «Правительственные учреждения очень энергично накапливают статистические данные. Их собирают, возводят в n -ую степень, извлекают кубический корень и рисуют замечательные диаграммы. Но никогда не следует забывать, что каждая из этих цифр изначально исходит от деревенского наблюдателя, который пишет любую чертовщину по своему вкусу»². Для того чтобы, по возможности, избежать такой печальной ситуации, необходимо видеть системные связи между индикаторами. Общая картина по каждому направлению и по городу в целом важнее, чем высокая точность значения какой-либо одной переменной при не очень высокой

точности остальных данных. Данные, которые могут быть недостаточно точны для подробного изучения какого-то индикатора или анализа его краткосрочных колебаний, могут быть вполне приемлемы для оценок данной области в целом.

Последовательность выполнения работ по созданию и применению систем индикаторов можно представить следующим образом.

- ♦ Структуризация системы индикаторов в соответствии с поставленными программным документом целями и задачами по блокам.
- ♦ Создание системы индикаторов (количественных и качественных).
- ♦ Ранжирование индикаторов по значимости.
- ♦ Методические рекомендации по использованию системы индикаторов.
- ♦ Разработка программного продукта.
- ♦ Методическое сопровождение программы для сбора информации и расчета индикаторов на местах и агрегирования информации на более высоком уровне.
- ♦ Предложения по организации работ по мониторингу на местах и агрегирования информации на более высоком уровне.

* * *

Активизация деятельности по разработке систем городских индикаторов для оценки состояния городов, а также реализации в городах программных мероприятий по обеспечению устойчивого развития, в особенности по оптимизации предоставления общественных услуг, стало сегодня насущным требованием практики городского хозяйствования. Об этом было заявлено с трибуны Третьей сессии Всемирного форума городов, который состоялся в июне 2006 г. в Ванкувере (Канада) и собрал порядка 11 тыс. делегатов почти из всех стран мира, от всех уровней правительств, местных властей, международных организаций и городских ассоциаций, общественности, профессионалов в области градостроительства и бизнеса. На заседании Круглого стола «Доклады о состоянии городов», прошедшего в рамках Форума, участники отметили тот факт, что теории оценки результативности городских программ со страниц изданий переместились в сферу практической управленческой деятельности как инструмент, способствующий урегулированию городских проблем и выработке политики обеспечения устойчивого развития городов.

В России мы наблюдаем стремление практиков найти механизмы оценки результативности городской политики. Именно города, а также их ассоциации и общественные объединения стремятся иметь полную и, по возможности, систематизированную информацию о состоянии городов и их проблемах. Ярким примером взаимодействия по данным вопросам может служить проведенный впервые в России в г. Казани в октябре 2006 г. Всемирный день Хабитат: «Города — источники надежд». Организаторами этого события, которое собрало мэров и руководителей городов многих стран мира, были Евроазиатское отделение Всемирной организации «Объединенные города и местные власти» и ООН-ХАБИТАТ.

Предоставление общественных услуг в России, как и в других странах мира, сосредоточено, в основном, в городах. Именно поэтому можно говорить о локализации национальных проектов по здравоохранению,

² Habitat Debate [Электронный ресурс] // UN-HABITAT [Электронный ресурс]. — 2001. — Vol. 7, No. 3, P. 5. — Kenya: UN-HABITAT. — Режим доступа: <http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=periodView&period=1561>, свободный. — Загл. с экрана.

образованию и жилью в городах. Как было заявлено в процессе подготовки и обсуждения национальных проектов, необходимо в кратчайшие сроки организовать достаточную и надежную инфраструктуру реализации проектов, а также мониторинг хода всех работ. Предполагается, что контроль выполнения национальных проектов будет «сквозным», графики «сетевыми», а мониторинг «электронным».

Таким образом, необходимость упорядоченного накопления и широкого использования информации в практике планирования осознана как в городах, так и в высших эшелонах власти. Все это свидетельствует о необходимости разработки теоретических основ и практических инструментов диагностики ситуации при подготовке программ, планов, принятии управленческих решений и оценке результатов их реализации.

В. А. Шитинский, В. М. Гнедовский
(ФГУП «РосНИПИУрбанистики»)

ИНДИКАТОРЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ КАК ИНСТРУМЕНТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЭПОХУ ГЛОБАЛИЗАЦИИ И КРЕАТИВНОСТИ

Последние два года в стране наблюдается возросшая активность в разработке разнообразных по составу и содержанию стратегических проектов — стратегий и программ социально-экономического развития регионов, стратегических планов развития городов, документов территориального планирования субъектов Федерации, муниципальных образований, городов и поселений. Подобную активность можно объяснить прежде всего изменением политики государства, наконец-то осознавшего необходимость регулирования такого сложнейшего процесса, как территориальное развитие.

Непосредственным стимулом стратегического планирования явился, по нашему мнению, новый Градостроительный кодекс Российской Федерации, принятый в самом конце 2004 г., который впервые в российской юридической практике ввел документы территориального планирования в правовое поле. Без них стало невозможно осуществлять строительство и реконструкцию объектов, легитимные сделки с землей и недвижимостью.

Разработка схем территориального планирования Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований, Генеральных планов городских округов, городов и поселений невозможна без определения экономической градообразующей базы развития соответствующей территории, так как без этих данных не сформировать обоснованные предложения по определению перспективных потребностей города в социальной, инженерно-транспортной инфраструктуре и территории. И здесь на помощь приходит такой документ, как стратегический план — признанный в мировой практике стержневой элемент в системе документов, обеспечивающих регулирование развития региона, города.

В отличие от недавнего прошлого уже два федеральных министерства вырабатывают свои предложения по составу и содержанию стратегий и программ социально-экономического развития субъектов Федерации, которые совместно с документами территориального планирования будут представлять полноценную основу для обеспечения устойчивого развития городов и территорий.

У сегодняшней власти уже не осталось сомнений в том, что без качественно разработанных градостроительных проектов невозможно обеспечить реализацию проекта «Доступное жилье», являющегося одним из национальных приоритетов современной России.

Представляется чрезвычайно важным превратить эти проекты в эффективный инструмент стратеги-

ческого управления, обеспечить их реализацию, так как устойчивое развитие городов и охрана окружающей среды являются приоритетными задачами как на международном, так и на государственном и местном уровнях. Решение этих задач возможно лишь на основе комплексного подхода с учетом социальных, экологических, экономических, инженерно-технических аспектов и институциональных факторов. Одним из ключевых в этом случае является вопрос о критериях оценки процесса устойчивого развития, или, по международной терминологии, индикаторах устойчивого развития.

«Показатели (или индикаторы) упрощают — и связывают между собой комплексную информацию. Их главная роль — управлять процессом оценки, помогая создателям политического курса действовать, а затем оценивать, измерять и контролировать последствия принятых решений», — пишет видный британский специалист в области развития городов Чарльз Лэндри в своей книге «Креативный город»¹. Индикаторы важны по нескольким причинам. Прежде всего, споры о том, какими должны быть индикаторы, приводят к обсуждению приоритетов городского развития. Индикаторы дают городу перспективу и план действий, обозначая те цели, которых он хочет достичь. Они позволяют оценить сильные и слабые стороны и пути их использования. Наконец, количественное описание придает действиям властей дополнительную легитимность.

Так, например, в различных городах Европы были разработаны самые различные индикаторы устойчивого развития, которые давали характеристику следующим аспектам развития:

- ♦ общие индикаторы развития города (такие как численность населения города, площадь города, транспортные сети и т. д.);
- ♦ индикаторы городских потоков (характеристика потребления энергии, товаров, ввозимых и вывозимых из города, интенсивность водопотребления и т. д.);
- ♦ индикаторы качества городской среды (отходы, качество водной и воздушной сред и т. д.).

Конкретные показатели устойчивого развития, разработанные для различных городов Европы, включают в себя всего 55 таких индикаторов.

Также много внимания уделяет выработке индикаторов устойчивого развития Программа ООН по населенным пунктам ООН-ХАБИТАТ, в том числе и непосредственно для условий России — в рамках проекта по организации работы национальной и местных городских обсерваторий в городах для мониторинга реализации Повестки Дня ХАБИТАТ в Российской Федерации.

¹ Лэндри, Ч. Креативный город [Текст] / Ч. Лэндри. — М.: Издательский дом Классика XXI, 2005. — С. 335.

Для конкретной работы по отбору и мониторингу индикаторов устойчивого развития ООН-ХАБИТАТ рекомендует создавать так называемые Национальные обсерватории (на уровне страны) и Локальные городские обсерватории (на уровне отдельных городов). ООН-ХАБИТАТ подготовлены также Положения об этих обсерваториях, которые в общем виде определяют цели и порядок осуществления их деятельности.

Локальные городские обсерватории должны строить свою работу на принципах прозрачности и открытости информации: регулярно обнародовать данные мониторинга через СМИ, помещать их в Интернете, их сотрудники должны участвовать в обсуждении городских проблем, организовывать круглые столы, пресс-конференции и т. п.

Обсерватории должны осуществлять сотрудничество с властями в части определения приоритетов устойчивого развития, подготовки материалов для включения в плановые документы, в том числе участвовать в разработке и периодической корректировке стратегических планов устойчивого развития.

Деятельность локальных городских обсерваторий должна обеспечивать администрацию города информацией, позволяющей оценить состояние города в сравнении с международными стандартами устойчивого развития городов. Это даст возможность городу корректировать стратегические приоритеты развития.

Индикаторы, предложенные программой ООН по населенным пунктам ООН-ХАБИТАТ в 2004 г., прекрасно описывают то, что в России называется «жилищно-коммунальным хозяйством», то есть доступность жилья и важнейших элементов инфраструктуры жизнеобеспечения. Они также отражают проблемы бедности и возникновения трущоб, городской экологии и социального согласия. Таким образом, главная задача этой системы индикаторов заключается в преодолении разрыва в уровне городского развития между развитыми и развивающимися странами.

В то же время, проблемно-ориентированный и адаптивный подход, использованный создателями системы индикаторов ООН-ХАБИТАТ, недостаточно полно отражает охватившую весь мир волну перемен. Разрабатывая повестку дня, основные направления развития и соответствующую систему индикаторов, мы должны заглянуть в будущее наших городов. В противном случае, мы всегда будем на шаг позади перемен, всегда будем заниматься проблемами вчерашнего дня. Городские индикаторы должны помочь нам сформулировать основные направления развития городов в будущем — способствовать решению будущих проблем российских городов. Поэтому для создания эффективной общенациональной сети городских обсерваторий в нашей стране необходимо решить две основные задачи:

- ♦ разработать расширенную систему описания городского развития, опирающуюся на систему городских индикаторов ООН-ХАБИТАТ и отражающую основные приоритеты развития Российской Федерации;
- ♦ разработать схему внедрения этой новой системы приоритетов и индикаторов развития в повестку дня конкретных российских городов.

Хотелось бы сказать несколько слов о новых приоритетах городского развития, которые вписываются в общемировой контекст: *креативность и глобализация*.

Развитые капиталистические страны сейчас совершают стремительный переход от общества индустриального к обществу, основанному на знаниях (информационному обществу). В основе последнего лежит креативная экономика, которая базируется на отраслях, специализирующихся на производстве и распространении знаний и информации. *Креативные отрасли экономики* — это «...деятельность, в основе которой лежит индивидуальное творческое начало, навык или талант, и которая несет в себе потенциал создания добавленной стоимости и рабочих мест путем производства и эксплуатации интеллектуальной собственности». (Официальное определение Правительства Соединенного Королевства)². К креативной экономике относятся следующие отрасли: реклама и пиар, живая музыка и студии звукозаписи, исполнительские искусства и сфера развлечений, теле-, радио- и Интернет-вещание, визуальные искусства, литература и издательское дело, архитектура, ремесла и дизайн, мода, кино и видео-индустрия, графический дизайн, компьютерные игры, программное обеспечение, исследования и разработки.

Основой процветания этих отраслей является уже не экономия на масштабах производства и потребления, что было характерно для индустриального общества, а скорость создания и внедрения инноваций, повышающих производительность труда в экономической деятельности и качество жизни населения. В таком обществе огромное внимание уделяется интеллектуальному и культурному наполнению производимых продуктов.

Анализ, проведенный западными специалистами, опровергает тезис о том, что информационное общество будет обществом «вне пространства» и без географии. Напротив, важнейшую роль в экономическом и социальном развитии будут играть факторы благоприятной городской среды и политика культивирования такой среды. Города станут главными «действующими лицами» новой эпохи и будут конкурировать между собой за привлечение предприятий и специалистов из сферы творческой экономики. А главным объектом конкуренции станут талантливые и образованные люди — креативные профессионалы — главный ресурс и фактор производства в обществе, основанном на знаниях³.

Развивающиеся государства и страны переходного типа (к последним относится и Россия) также декларируют свое стремление к информационному обществу и экономике знаний. Однако готовы ли они совершить такой переход? На этот вопрос в случае каждой страны и каждого конкретного города должна ответить система индикаторов городского развития.

В «Меморандуме взаимопонимания», подписанном ООН-ХАБИТАТ и ЮНЕСКО, подчеркнута готовность обеих организаций работать в тесном взаимодействии над «разработкой исследовательских повесток дня и общих подходов к пониманию роли городов в росте креативности и культуры и снижении показателей городской бедности»⁴.

Таким образом, вполне обосновано включение в систему городских индикаторов ООН-ХАБИТАТ двух дополнительных наборов индикаторов, посвященных опи-

² Creative Industries Mapping Document — 2001. — London: DCMS, 2001. — P. 5.

³ Флорида, Р. Креативный класс. Люди, которые меняют будущее [Текст] / Р. Флорида; пер. с англ. — М.: Издательский дом «Классика XXI», 2005; Hall, Peter. Cities in Civilisation [Text]. — London. Weidenfeld, 1998; Kotkin, Joel. The New Geography: How the Digital Revolution Is Reshaping the American Landscape [Text]. — New York: Random House, 2000; Scott, Allen J. The Cultural Economy of Cities (Theory, Culture and Society) [Text], 2000.

⁴ См. статью 1а в «Memorandum of Understanding between UN-Habitat and UNESCO», 18 March 2005.

санию креативного потенциала и глобальной связанности городов.

Индикаторы креативности

Эти индикаторы имеют ключевое значения для города и его граждан, так как креативные отрасли экономики и креативные профессионалы играют чрезвычайно значимую роль в городском развитии и модернизации в контексте описанного выше информационного общества. Креативные отрасли — это самый быстрорастущий сектор городской экономики в развитых странах и во многих городах развивающихся стран. Ежегодный прирост оборота во многих отраслях этого сектора составляет вплоть до 25%, а рост занятости — около 9% в год⁵. Социальный аспект креативности проявляется как в возможности самовыражения, так и в росте качества жизни населения городов.

Первый набор индикаторов связан с оценкой уровня креативности городского сообщества. Эти индикаторы не претендуют на то, чтобы оценить продуктивность творчества в экономическом или даже социальном смысле. Их единственная цель — описать благоприятные или, напротив, неблагоприятные условия развития креативных отраслей экономики. Самая интересная и продуманная система подобных показателей была предложена Ричардом Флоридой в его книге «Креативный класс»⁶. Флорида разработал убедительную теорию «Трех Т» — условий, необходимых для успешного развития города: Таланта, Технологий и Толерантности. Эти условия могут быть измерены с помощью системы интегрированных индикаторов, которые позволяют оценить креативный потенциал городского сообщества, они могут быть использованы для формирования социальной политики. Помимо этого существует потребность в оценке креативности на уровне организаций, то есть креативного потенциала организационной и институциональной среды города. Индикаторы такого рода могут лечь в основу экономической политики и конкретного плана действия по экономическому развитию города.

Индикаторы глобальной связанности

В эпоху глобализации конкурентоспособность города в целом напрямую связана с его конкурентными преимуществами на конкретных рынках в глобальном масштабе. Эти преимущества способствуют ускорению экономического развития, а в комбинации с продуманной социальной политикой способны обеспечить устойчивое развитие города в долгосрочной перспективе. Поэтому любому городу необходимо оценить свои конкурентные преимущества на глобальных рынках — измерять свою глобальную связанность.

Наиболее интересный индикатор глобальной сетевой связанности городов (их включенности в глобальные сети) был предложен П. Дж. Тэйлором⁷. Задача этого индикатора — измерять плотность взаимоотношений между городами.

Индикатор глобальной связанности города описывает ситуацию исключительно на организационном уровне. Картина будет неполной, если не оценить по-

тенциал глобальной связанности всего местного сообщества — его способность интегрироваться в глобальную экономическую систему и налаживать связи в общемировом масштабе. Для того чтобы провести такой анализ, нам потребуется оценить основные навыки и возможности горожан общаться с другими людьми по всему миру.

Важной проблемой является внедрение новых приоритетов в практику городского развития. При этом для организации эффективной сети городских обсерваторий некоторые проблемы по сбору первичных данных должны быть решены на национальном уровне. Во-первых, это проблемы государственного статистического учета. Есть целый ряд очень важных количественных индикаторов, которые невозможно вычислить на основе данных, собираемых Росстатом в ходе переписей и рутинных обследований. Например, собирается недостаточно информации о креативности и креативном секторе экономики. К сожалению, российская статистика не успевает за происходящими в мире переменами.

Недооценка сектора высоких технологий, сектора бизнес-услуг и креативных отраслей в развитии может привести к серьезным ошибкам в формировании социально-экономической политики как на национальном, так и на городском уровне. Поэтому корректировка работы системы государственного статистического учета необходима, и особенно, в сфере учета занятости населения, структуры экономической деятельности и улучшения статистического учета на муниципальном уровне.

В современных условиях требуется переосмысление роли национальной городской обсерватории: она должна стать не только центром сбора информации из сети локальных обсерваторий, но также и экспертным центром, вовлеченным в активное реформирование системы сбора и обработки статистических данных. С другой стороны, она должна осуществлять информационную и методическую поддержку локальных городских обсерваторий.

Индикаторы должны описывать индивидуальные черты конкретного города, поскольку каждый город уникален по своей сути. Это приобретает особое значение в контексте перехода к информационному обществу, для которого характерна особая роль местной идентичности и своеобразия, необходимая для того, чтобы выстоять в эпоху глобализации.

Так как каждый город «живет» в более широком — региональном, национальном и глобальном — контексте всегда возникает потребность в примерах других городов, с которыми можно проводить сравнения и соревноваться. Получившая широкое распространение среди частного бизнеса методика бенчмаркинга очень подходит для подобных сравнений. Эта технология направлена на поиск образцов лучшей практики в определенной сфере, с целью дальнейшей адаптации и внедрения этих инновационных решений в структуру собственной деятельности.

Существенной составной частью индикаторов устойчивого развития являются индикаторы (показатели) пространственного развития, что напрямую

⁵ *Howkins, John. The Creative Economy. How People make money from ideas. [Text]. — New York: Allen Lane. The Penguin Press, 2001; Creative Industries Mapping Document 2001 [Text]. — London: DCMS, 2001.*

⁶ *Флорида, Р. Креативный класс. Люди, которые меняют будущее [Текст] / Р. Флорида; пер. с англ. — М.: Издательский дом «Классика XXI», 2005.*

⁷ *Taylor, P. J., Catalano G. and Walker D. R. F. Measurement of the World City Network. Urban Studies, 39 (13), 2002. pp. 2367 — 2376.*

связано с самим объектом устойчивого развития, имеющим, как правило, пространственное выражение — планета, континент, страна, регион, город и т. д. Также уже отмечалось, что осуществление градостроительного (территориального) планирования осуществляется путем последовательной разработки и реализации системы проектов, предусмотренной действующим законодательством — Градостроительным кодексом РФ. Именно поэтому система показателей пространственного развития должна быть ориентирована прежде всего на поддержку государственной системы проектной деятельности в области градостроительства, основные виды и стадии которой названы в Кодексе.

В этой связи, говоря об индикаторах городского развития, невозможно пройти мимо такой проблемы, как создание нормативов градостроительного проектирования на региональном и на местном уровнях, что предусмотрено действующим законодательством⁸. Совершенно ясно, что без такой системы невозможно принять экономически и технически обоснованные решения по развитию города, отвечающие как описанным выше современным тенденциям, так и необходимости формирования комфортной, благоприятной и безопасной среды проживания.

Наличие региональных нормативов градостроительного проектирования для субъекта Федерации является обязательным условием осуществления градостроительной деятельности. На основе нормативов проводится подготовка схем территориального планирования муниципальных районов, а также проектов генеральных планов поселений и городских округов⁹.

В соответствии с действующим законодательством областные нормативы градостроительного проектирования должны содержать минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека, в том числе объектами социального и коммунально-бытового назначения, доступности таких объектов для населения (включая инвалидов), объектами инженерной инфраструктуры, благоустройства территории. Исходя из требований Градостроительного кодекса, региональные нормативы устанавливаются законодательством субъектов Федерации¹⁰.

Учитывая, что подобные нормативы во многом будут определять жизнь региона, города, их разработка представляет собой достаточно сложную исследовательскую работу, методической основой которой будет являться системный анализ комплекса нормативнообразующих факторов, таких, например, как:

- ♦ Имеющаяся нормативная база федерального, регионального и местного уровней в области градостроительства и в иных сферах деятельности, связанных с использованием и развитием территорий.
- ♦ Экономические, природные, ресурсные и иные особенности области.
- ♦ Программные установки федеральных и региональных целевых программ.
- ♦ Имеющаяся в области строительная база.
- ♦ Разработанные в области градостроительные проекты и анализ их реализации.
- ♦ Рекомендации, содержащиеся в научно-технической литературе.

- ♦ Современный отечественный и зарубежный опыт.

- ♦ Изучение мнения заинтересованных организаций и населения.
- ♦ Экономические условия внедрения разработанных нормативов в градостроительное проектирование для области.

Именно на основе проведенного системного анализа указанных факторов должна формироваться оптимальная научно обоснованная и экономически целесообразная система нормативов градостроительного проектирования, которая на выходе данной работы будет представлена в виде соответствующего нормативного правового акта субъекта Федерации.

Работа осуществляется в несколько этапов:

На первом этапе предполагается осуществить формирование обосновывающей базы для разработки областных нормативов градостроительного проектирования, на втором этапе осуществляется собственно разработка областных градостроительных нормативов, включающая в себя:

- ♦ формирование структуры областных градостроительных нормативов;
- ♦ определение количественного значения выявленных областных градостроительных нормативов;
- ♦ разработка системы мероприятий по приведению городов и поселений области в соответствие с предлагаемыми областными градостроительными нормативами;
- ♦ определение размера, структуры и источника покрытия затрат, необходимых для приведения городов и поселений области в соответствие с предлагаемыми областными градостроительными нормативами;
- ♦ разработка первой редакции областного нормативного правового акта.

На последнем, третьем этапе осуществляется согласование и утверждение разработанных областных градостроительных нормативов, а именно:

- ♦ представление первой редакции системы областных градостроительных нормативов на согласование с органами государственного надзора и контроля, заинтересованными организациями и лицами;
- ♦ проведение общественных слушаний по рассмотрению предложенной первой редакции системы областных градостроительных нормативов;
- ♦ подготовка по результатам рассмотрения второй редакции областного нормативного правового акта и внесение его на утверждение Законодательного собрания области в установленном порядке.

Таким образом, наличие у региона, города комплексной системы областных градостроительных нормативов, а также системы показателей (индикаторов) устойчивого развития, является необходимым условием осуществления эффективного управления развитием, обеспечивает перевод общих стратегических целей и задач в конкретные, осязаемые и наглядные цифры, позволяющие осуществлять постоянный мониторинг процесса развития, обеспечивать внесение необходимых корректив в разработанные стратегии, программы и проекты, вести реальный диалог с населением.

Разработка этой системы представляет собой сложную комплексную научно-исследовательскую работу, осуществление которой под силу серьезным профессиональным научным и проектным коллективам.

⁸ Градостроительный кодекс РФ, ст. 7 и 8. М., 2004.

⁹ Градостроительный кодекс РФ, ст. 20 и 24. М., 2004.

¹⁰ Градостроительный кодекс РФ, ст. 24 п. 5. М., 2004.

А. Л. Баденко

(ЗАО «Лаборатория Макроэкономических Исследований», Санкт-Петербург)

Н. А. Малышева

(Координационный Совет по Социальной Стратегии при Председателе Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации)

А. П. Скрипков

(Северо-Западный центр наркологической экспертизы и мониторинга)

ПРИНЦИПЫ КОНСОЛИДИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ С УЧЕТОМ МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЯ

Получив от федерального и регионального уровня исполнительной власти источники доходов муниципального бюджета и перечень предметов ведения, органы местного самоуправления столкнулись, помимо всего прочего, с необходимостью решения задач бюджетирования социальных программ самой различной направленности. Бюджетирование социальных программ (СП) стоит особняком, так как мероприятия этих программ не могут носить исключительно локальный, связанный с конкретным муниципальным образованием, характер, а их результаты могут быть с успехом применены и в других регионах. Успех, эффективность мероприятий этих программ, может быть достигнут на основе межведомственной (и межбюджетной) кооперации органов управления федерального, регионального и муниципального уровня. Основной инструмент управления, который должен использоваться при реализации социальных программ — бюджетирование, ориентированное на результат (БОР).

Эффективность расходования средств бюджетов всех уровней, ориентация управленческих решений на получение количественно оцениваемого, измеримого результата — так можно кратко сформулировать принципы БОР. Реализация этих принципов на практике, прежде всего, предполагает:

- ♦ Однозначное определение стратегических целей каждой конкретной социальной программы.
- ♦ Ограничение целевой группы населения, для которой предназначены мероприятия СП.
- ♦ Формулирование измеримых результатов достижения стратегических целей программы.
- ♦ Формирование обеспеченного ресурсами календарного плана исполнения мероприятий СП.
- ♦ Постоянный мониторинг текущей обеспеченности мероприятий СП ресурсами, результативности профинансированных мероприятий и оценка эффективности достижения результатов и расходования средств.

Проблему, как ни странно, представляет собой формулирование стратегических целей социальных программ. Наиболее рациональный путь целеполагания в региональных целевых программах — отталкиваться от формулировок стратегических целей, представленных в федеральных программах по этому же направлению и уточнять их, опираясь на региональную специфику.

Формулирование измеримых результатов также исключительно важно при проектировании региональных СП. Но эти программы создаются, как правило, не на пустом месте, а опираясь на некоторую структуру мероприятий, которые проводятся как на федеральном, так и на других уровнях управления. Таким образом, можно сформировать так называемый «консолидированный бюджет результатов СП», то есть ту сумму пользы, которую получит целевая группа программы. С точки зрения участника социальной программы безразлично, получил ли он бес-

платную для него лично помощь за счет федерального бюджета или за счет бюджета местного самоуправления.

Общая модель формирования консолидированного бюджета результатов СП представлена на рис. 1. На схеме перечислены возможные источники финансирования получаемых результатов, полезных для целевой группы СП (но при этом учитывается сохранение имущественных прав в отношении результата) и направления СП, по которым могут использоваться эти результаты.

Особенно важен при планировании консолидированного бюджета результатов СП вопрос, что именно взять, как направления консолидации результатов. То есть, например, что понимать под «Развитие сети социальных учреждений в интересах целевой группы программы» — это является прерогативой и обязанностью органов управления, разрабатывающих СП.

Аспект обеспеченности ресурсами программ СП также вызывает определенные проблемы, особенно если собственных средств (например, на уровне местного самоуправления) не хватает, а заемные средства предоставляются только под обеспечение возвратности средств. Социальная сфера до сих пор в России считается сугубо затратной статьей расходов, хотя зарубежный опыт показывает, что «инвестиции в человека» — один из самых доходных видов бизнеса. Так в чем же проблема?

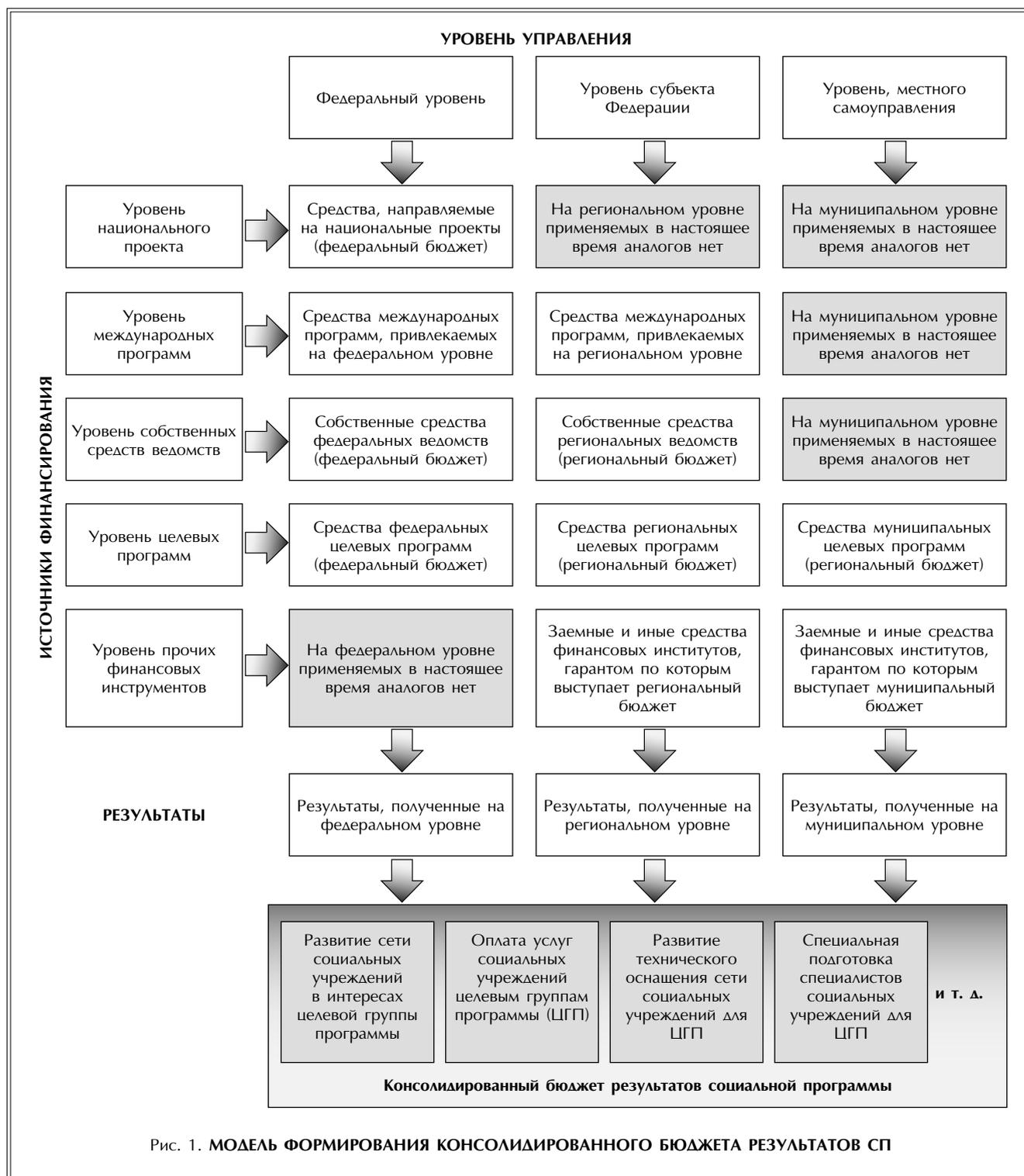
Управленцы всех уровней, как правило, работают с учетной формой бюджета, как финансового документа. Цель такой формы бюджета — показать, как, кем и на что расходуются средства бюджета и не содержится ли в этих расходах признаков нарушения норм, установленных Бюджетным кодексом РФ.

Значительно реже используется так называемая «аналитическая форма бюджета», которая, не являясь отчетной (бухгалтерской), призвана дать представление лицу, принимающему управленческие решения, о планируемых результатах проведения финансирования мероприятий по программе. Так, например, в аналитической форме бюджета предусматривают:

- ♦ Бюджет основной деятельности.
- ♦ Инвестиционный бюджет.
- ♦ Финансовый бюджет.

Бюджет основной деятельности — финансирование мероприятий по поддержанию текущего состояния. В случае СП — это мероприятия по профилактике, содержанию социальных учреждений, обеспечение целевой аудитории бесплатными лекарствами, экспресс-тестами и т. д. В случае реализации только бюджета основной деятельности стратегические цели СП никогда не были бы достигнуты, однако он имеет важное значение, чтобы не потерять достигнутые позиции.

Инвестиционный бюджет — финансирование мероприятий, которые, как планируется, принесут в дальнейшем прирост выгод для целевой группы,



которая ответит на это приростом своей социально-экономической активности и, что, в конечном счете, приведет к увеличению доходной базы бюджета соответствующего уровня. Инвестиционный бюджет базируется на мероприятиях, финансируемых из бюджета основной деятельности, и может быть исполнен только тогда, когда эти мероприятия профинансированы полностью.

Финансовый бюджет — так называемый «балансирующий бюджет». Как это не печально, но ресурсов на исполнение СП никогда не хватает. Для покрытия разрывов в финансировании мероприятий, запланированных к финансированию в бюджете основной деятельности и инвестиционном бюджете, в финансовом бюджете учитываются необходимые финансовые ин-

струменты (например, привлечение средств вышестоящего бюджета, заимствование, эмиссия ценных бумаг и т. д.).

Аналитическая форма бюджета позволяет, опираясь на принципы, заложенные в модели, представленной на рис. 1, сформировать отвечающую нуждам конкретного региона модель разделения всех мероприятий СП (и их результатов) на составляющие бюджетов основной деятельности и инвестиционной. Соотношение и ресурсное обеспечение этих двух составляющих будет достаточно адекватно отражать реальную, а не декларативную политику регионального руководства в отношении формирования и исполнения региональных и муниципальных социальных программ.



РАЗДЕЛ 4.

СТРАТЕГИЯ ПРИБРЕЖНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Ю. Г. Михайличенко
(Минэкономразвития России)

ИНТЕГРАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К РАЗРАБОТКЕ СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ ПРИМОРСКИХ ТЕРРИТОРИЙ СТРАНЫ

Один из важных векторов деятельности Минэкономразвития России на текущем этапе формулируется, с некоторой степенью условности, как переход от экономических реформ к экономической политике. Для его реализации требуется решение таких задач, как организация работы с бизнесом в конкретных отраслях, интеграция финансовых расчетов и прогноза, а также создание системы стратегического планирования, которая служила бы инструментом увязки и балансировки принимаемых долгосрочных решений. При этом, большинство необходимых элементов для этой системы уже существует: прогнозы, стратегии, целевые программы, бюджетные доклады... Задача состоит в отладке системы и учете территориального аспекта (см., напр., [1]).

Эффективным инструментом разработки стратегий и реализации программ развития приморских территорий, ориентированным в полной мере на территориальный аспект, показала себя разработанная за последние 30 лет за рубежом и осваиваемая у нас в последние годы методология Комплексного управления прибрежными зонами (КУПЗ) (Integrated Coastal (Zone, Area) Management), которая представляет собой по сути экономико-правовой механизм гармонизации (в условиях рыночного хозяйства) многочисленных противоречивых интересов прибрежных и морских природопользователей (добыча полезных ископаемых на шельфе, рыбное хозяйство, морской транспорт, промышленное и сельскохозяйственное развитие прибрежной зоны, рекреационный потенциал, заповедные зоны и др.) (см., напр., [2–4]).

История вопроса

Благодаря своим богатым ресурсам прибрежные области во всем мире исторически являются одними из наиболее эксплуатируемых районов. В настоящее время около 60% населения Земли проживает в 60-километровой прибрежной полосе, и миграция населения из внутренних районов в прибрежные зоны продолжается. Сюда же поступают загрязнения из удаленных от побережий районов суши, чей вклад достигает 80% от всех загрязняющих прибрежные акватории веществ. Противоречия, связанные с интенсивным использованием прибрежных и морских ресурсов, неизбежно приводят к обострению проблем социально-экономического развития. Проблемы множественной юрисдикции и конкуренции среди пользователей ресурсов, отсутствие механизмов урегулирования споров, неадекватные формы охраны ресурсов, а также отсутствие национальной, региональной и местной политики развития прибрежных зон и управления ими приводят к потере способности устойчивого развития.

В 1992 г. в Рио-де-Жанейро на уровне глав государств и правительств в итоговом документе Конференции ООН по окружающей среде и развитию «Повестка на XXI век» были определены пути устойчивого

развития человечества, в том числе в гл. 17 — в отношении океанов, морей и прибрежных зон. Уже тогда успешный опыт применения КУПЗ позволил Конференции рекомендовать странам, имеющим выход к морю, разрабатывать и осуществлять программы КУПЗ в соответствии со своими условиями.

К концу 1990-х гг. по инициативе Совета Европы были разработаны Модельный закон об устойчивом управлении прибрежными зонами и Европейский кодекс поведения для прибрежных зон [5], одобренные Комитетом министров Совета Европы в 1999 г. В 2000 г. Еврокомиссия направила представление «КУПЗ: Стратегия для Европы» [6] в Совет Европы и Европарламент, и в мае 2002 г. последние приняли рекомендацию (носящую, как известно, обязательный характер), касающуюся использования КУПЗ в Европе [7]. Подготовленная Еврокомиссией и представленная сейчас для обсуждения Зеленая книга «К будущей морской политике Союза: европейское видение океанов и морей» отмечает, что для 80% европейского побережья разработаны или разрабатываются программы КУПЗ, и всеобъемлющая морская политика ЕС является залогом их успеха [8].

Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию (ВВУР) (Йоханнесбург, 2002 г.), в лице ста руководителей государств и правительств, приняла Йоханнесбургскую декларацию по устойчивому развитию и План выполнения решений ВВУР, в котором подчеркивается важность выполнения гл. 17 «Повестки на XXI век» в отношении программы действий по достижению устойчивого развития побережий путем КУПЗ, продвижения КУПЗ на национальном уровне, содействия странам в развитии механизмов КУПЗ [9].

Серия Всемирных конференций по океанам, побережьям и островам 2001, 2003 и 2006 гг. (Париж, ЮНЕСКО) дала всестороннюю оценку прогрессу, достигнутому в развитии и применении программ КУПЗ, наметила пути их эволюции, в первую очередь, в направлении стыковки с программами управления речными водосборными бассейнами, охвата ими всех побережий и распространения на исключительные экономические зоны и континентальный шельф.

США, принявшие Закон об управлении прибрежными зонами в 1972 г., согласно Закону об океанах 2000 г., образовали Комиссию по океанской политике, чьей задачей был анализ морской политики страны за последние тридцать лет и разработка рекомендаций и предложений по формированию новой, всесторонней и скоординированной, национальной морской политики. Доклад Комиссии, представленный Президенту США в 2004 г. и озаглавленный «Океанский план на XXI век» [10], в сфере КУПЗ подчеркивает необходимость дальнейшего применения этой методологии и намечает пути ее развития.

К настоящему времени интерес к КУПЗ приобрел в мире глобальный характер: уже около ста стран



реализуют ориентированные на КУПЗ программы. По сути, КУПЗ представляет собой в настоящее время наиболее продвинутой и апробированную на практике методологию устойчивого природопользования в мире.

Базовые положения КУПЗ

КУПЗ определяется как непрерывный и динамичный процесс разработки и выполнения скоординированной стратегии (программы) развития прибрежной зоны, проводимый на государственном уровне с участием всех заинтересованных сторон и реализуемый посредством создания механизма (организационно-правовых рамок и процедур), который на основе управленческих стратегий и методов устанавливает официальный подход к выделению и распределению природных, социокультурных и институциональных ресурсов прибрежной зоны в целях обеспечения оптимального сочетания (интеграции) отраслевых планов развития в прибрежной зоне между собой и с задачами сохранения окружающей среды и природных ресурсов.

КУПЗ исходит из взаимосвязности видов прибрежного (морского) природопользования и окружающей среды, на которую они потенциально воздействуют, и предназначено преодолеть фрагментарность, присутствующую отраслевому подходу к управлению. КУПЗ имеет многоцелевую ориентацию и основывается на системном подходе, это процесс, продолжающийся в течение значительного промежутка времени в определенных пространственных границах. КУПЗ анализирует участие сторон в развитии побережий, конфликтное использование ресурсов, взаимосвязь природных процессов и человеческой деятельности способствует связям и межотраслевой гармонизации прибрежной и морской деятельности.

КУПЗ предусматривает разработку, обновление и усиление средств нормативного регулирования; совершенствование схем районирования, направленное на разделение прибрежной зоны на участки, предназначенные для определенного использования и видов деятельности; разработку управленческих программ, направленных на развитие конкретных ресурсов или конкретных участков побережья, восстановление поврежденных ресурсов, решение проблем береговой линии; создание программ поощрения новых видов экономической деятельности в прибрежной зоне и др.

Ситуация в стране

Российская Федерация обладает одной из самых протяженных в мире морских береговых линий (61 тыс. км). Ее морская граница, проходящая по внешней границе территориального моря Российской Федерации, отсчитываемой от исходных линий, имеет протяженность свыше 38 тыс. км. Площадь исключительной экономической зоны страны составляет свыше 6 млн кв. км. Прибрежная зона России располагается в разных климатических поясах — от Арктики до субтропиков, характеризуясь сильной неоднородностью по всем параметрам. 22 субъекта Федерации имеют непосредственный выход к морю.

Адаптация и освоение современной управленческой практики (методология КУПЗ) в прибрежном и морском природопользовании страны начались во второй половине 1990-х гг. На федеральном уровне это происходило в рамках федеральных морских исследовательских программ, затем (с 2000 г.) — федеральной целевой программы «Мировой океан» (госзаказчик-координатор — Минэкономразвития России), в регионах

инициировалось, главным образом, международными проектами и программами.

За истекшие годы были проведены оценки ресурсного потенциала прибрежных зон страны и ситуации в области его использования (комплексный ситуационный анализ хозяйственной деятельности в прибрежной зоне морей России по всем региональным сегментам показал неэффективное использование ресурсного потенциала и критическое состояние окружающей среды практически во всех субъектах Федерации и необходимость изменения организации ресурсопользования и взаимодействия всех участников процесса — ресурсопользователей, населения и органов власти), изучен международный опыт создания и реализации национальных и региональных программ КУПЗ, подготовлен и издан ряд постановочных, концептуальных и методологических работ по теме, разработаны структура и содержание образовательного курса и начата подготовка кадров для сферы КУПЗ в системе высшей школы страны, подготовлено обоснование и разработана постатейная структура проекта федерального закона о КУПЗ, путем координации усилий федеральных и международных проектов предприняты первые попытки продвижения подходов и положений КУПЗ в процесс разработки региональных программ развития побережий и использования прибрежных ресурсов (подробнее см. [11]).

Наиболее результативными проектами в продвижении подходов КУПЗ на местах стали: а) Разработка варианта методологии территориального планирования землепользования (территориальной организации) в системе КУПЗ для стран черноморского региона и ее апробация для города-курорта Геленджика (Краснодарский край) на основе предварительно проведенного функционального зонирования территории с использованием ГИС-технологий [12]; б) Разработка требований к созданию системы КУПЗ Мурманской области и ее инициализация для Кандакшского залива Белого моря на муниципальном уровне управления путем разработки Стратегического плана развития КУПЗ Кандакшского залива, обоснования организационной структуры системы КУПЗ этого уровня, подготовки программы действий по созданию системы управления прибрежной территорией на муниципальном уровне [13].

Успехи и проблемы развития КУПЗ в стране привели к пониманию необходимости проведения встречи всех вовлеченных в эту деятельность в стране специалистов с целью обмена опытом, консолидации усилий, привлечения внимания, в первую очередь, управленцев к важности развития этой сферы, обсуждения проблем с ведущими зарубежными экспертами. Исходя из этого в 2000 г. в Санкт-Петербурге была проведена первая в России международная конференция «Комплексное управление прибрежными зонами и его интеграция с морскими науками» (130 участников из 20 стран).

Детальное обсуждение на конференции проблем развития и научного обеспечения КУПЗ в странах с переходной экономикой подтвердило актуальность усилий в этом направлении, позволило выделить проблемы, сдерживающие развитие КУПЗ в этих странах, выработать рекомендации по дальнейшим действиям, в том числе, в рамках международных усилий, подчеркнуть особую важность знакомства административно-управленческих, экономических и научных кругов этих стран с мировой практикой развития и реализации подходов и программ КУПЗ и ролью в этом процессе морских наук [14, 15].

Зарубежный опыт

Анализ успешного зарубежного опыта полномасштабной разработки и реализации программ КУПЗ (следует сказать, еще не столь многочисленного ввиду масштабности решаемых задач) позволяет, тем не менее, обозначить некоторые первоочередные и абсолютно необходимые для успеха КУПЗ составляющие. Во-первых, это наличие ясно выраженных государством политической воли и руководства процессом. Реализация программ КУПЗ не должна быть подвержена конъюнктурным моментам, особенно с учетом того, что политические избирательные циклы (4–5 лет) заведомо короче временного интервала, необходимого для полномасштабной реализации программ (10–15 лет). Во-вторых, эта выраженная воля и руководство должны реализовываться через созданные, в том числе на местах, соответствующие инструменты и институты. В-третьих, это адекватное финансирование: реализация программы требует в десятки–сотни раз больше средств, чем ее разработка. В то же время отметим, что программы КУПЗ могут и во многих случаях должны быть экономически эффективны. Так, программа КУПЗ восточного побережья Канады при 6 млн долл. потребовавшихся инвестиций дала 8 млн долл. дополнительных налоговых поступлений [16]. В-четвертых и в-пятых, это эффективное взаимодействие и полная информированность на всех стадиях процесса и участие всех заинтересованных кругов, то есть те вещи, которые пока у нас не имеют соответствующих традиций и которым, как правило, не придается значение и не уделяется внимание.

Наконец, это международное сотрудничество в двух его различных аспектах. Во-первых, динамичность морской среды как природного объекта и экосистемный характер его связей с наложенной на них зачастую относительной пространственной ограниченностью (заливы и замкнутые моря) не дают гарантии успешной реализации программы даже при всех успешных ее составляющих без принятия во внимание ситуации у соседей (зачастую удаленных), характера их морепользования, и без координации с ними (например, антагонизм видов деятельности «добыча нефти — аквакультура», разнесенность в пространстве, зачастую значительная, районов нереста и лова рыбы и т. п.).

Важность второго аспекта следует отметить особо. Это существование успешного зарубежного опыта разработки и выполнения программ КУПЗ и роль международного сотрудничества в его освоении. Координация и объединение усилий, инициированных в рамках федеральных проектов, с международными инициативами в регионах страны повысило эффективность усилий каждой из сторон. Таким образом, международное сотрудничество в сфере КУПЗ крайне важно и не должно прерываться. В то же время следует сказать, что присущая России специфика, в частности, высокий уровень развития морских наук, отсутствие достаточного опыта рыночной экономики, недостаточные навыки практического использования результатов исследований и наработанного опыта, а также экономические трудности переходного периода, требовали и продолжают требовать совершенствования подходов, методов, критериев эффективности и практической значимости результатов международных программ, а пилотные проекты по разработке программ КУПЗ на местах представляют особый интерес, демонстрируя на практике все стадии интегрального процесса [11].

Некоторые выводы и рекомендации в применении к России

Подводя некоторые общие итоги развития КУПЗ в стране, хотелось бы отметить следующее: а) реальное освоение подходов КУПЗ представляется весьма трудной задачей и потребует многих лет, б) необходимо действительное понимание сути подходов и инструментов, присущих этой методологии, в) важно, чтобы освоение КУПЗ шло как сверху вниз (с федерального уровня), так и снизу вверх (с муниципального уровня), при этом необходимо методологическое единство подходов, г) в процессе применения должен быть задействован весь инструментарий и процедура КУПЗ. Тезис о необходимости развития и применения КУПЗ на государственном уровне для нашей страны особенно актуален, так как, с одной стороны, должны быть заново созданы не существовавшие ранее организационно-правовые рамки, а с другой стороны, традиционно широко сохраняются ожидания и привычка к определяющей роли государства.

Несмотря на существование «точек роста» на всех акваториях страны (север, юг, запад, восток), КУПЗ пока с трудом удается «пробиваться» в реальную жизнь, где применение подходов устойчивого развития к прибрежным зонам страны пока еще зависит, в первую очередь, от жизненной мотивации и социальной ответственности ключевых руководителей регионального и местного уровня, что является следствием нынешнего уровня развития экономики и демократии в стране.

Подходы КУПЗ остаются в России невостребованными, а зачастую и неизвестными как большинству управленческих кругов всех уровней (федеральных, региональных, местных), так и широким потенциально заинтересованным кругам (бизнес, местное население, общественные объединения), чье участие в процессе принятия решений является критически важным. Это является объективным отражением того факта, что Россия, стремительно войдя в рыночную экономику, не уделяет достаточного внимания освоению современной, подтвердившей свою эффективность управленческой практики в морском природопользовании.

Таким образом, речь идет о принятии политического решения об адаптации и освоении современной управленческой практики в богатейших по ресурсам и разнообразных по природным и экономическим условиям прибрежных зонах страны, что вкупе с необходимой изученностью прибрежных зон и морей страны (на основе результатов морских исследований и комплексного мониторинга) обеспечит основу для решения задачи успешного социально-экономического и устойчивого экологического развития приморских регионов страны, поставленную утвержденной Президентом Российской Федерации в 2001 г. Морской доктриной страны на период до 2020 г.

Представляется, что по результатам системного анализа морской деятельности страны и важнейших общемировых тенденций изучения и освоения ресурсов и пространств Мирового океана, нашедших отражение в документах упомянутых морских форумов и ВВУР, должен быть сформирован пакет федеральных, региональных и местных приоритетов развития морской деятельности на основе широкого участия всех заинтересованных в этом кругов. При этом разработка и реализация программ КУПЗ конкретных побережий страны станет наиболее эффективным инструментом гармонизации этих приоритетов между собой

и их практического воплощения. Внедрение КУПЗ в России, помимо содействия эффективному развитию прибрежных регионов, позволит предотвратить дальнейшее продолжение происходящей сейчас де-факто приватизации береговой полосы, которая в подавляющем большинстве прибрежных стран остается в государственной и общественной собственности.

Представляется, что в плане реализации приоритетными задачами нынешнего этапа являются: а) формирование соответствующей нормативной правовой и институциональной базы управления прибрежными зонами. Оценка существующих в настоящее время в России правовых и нормативных механизмов, определяющих деятельность в прибрежной зоне, учет специфики ситуации в стране и особенностей правовой культуры показывают, что для формирования и реализации подходов КУПЗ в России наилучшим выходом будет принятие специального Федерального закона об управлении прибрежными зонами. В этом законе должны быть представлены как общий алгоритм принятия управленческих решений в социально-экономической сфере в прибрежных зонах Страны, так и инфраструктура для его реализации; б) постепенный перенос центра тяжести деятельности в сторону практических попыток реализации подходов КУПЗ в регионах путем пилотных проектов.

Литература:

1. Белоусов А. Р., заместитель Министра экономического развития и торговли Российской Федерации, «Россия не сердится, Россия сосредотачивается» // интервью газете «Ведомости», 09.08.2006 г. // Internet: online, November 15, 2006, http://www.economy.gov.ru/wps/portal/!ut/p/_s.7_0_A/7_0_9D/.cmd/ad/.ar/sa.detailURI/.ps/X/.c/6_0_69/ce/7_0_1MA/.p/5_0_JU/.d/6/_th/J_0_CH/_mx.6_0_69/7_0_1MA/_s.7_0_A/7_0_9D/_ps.7_0_1MA/X?PC_7_0_1MA_listMode=FullArchive&PC_7_0_1MA_pageNum=5&PC_7_0_1MA_documentType=interview&PC_7_0_1MA_documentId=1155110035234#7_0_1MA.
2. *Cicin-Sain, B.* Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices [Text] / B. Cicin-Sain, R.W. Knecht. — Washington, D.C.: Island Press, 1998. — 517 p.
3. *Clark, J. R.* Coastal Zone Management Handbook [Text] / J. R. Clark. — New York: Lewis, 1996. — 694 p.
4. *Vallega, A.* Fundamentals of Integrated Coastal Management. The Geojournal Library, v. 49 [Text] / A. Vallega. — Dordrecht, the Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 1999. — 264 p.
5. Council of Europe Publishing. Model law on sustainable management of coastal zones and European code of conduct for coastal zones // Nature and Environment, No. 101, 2000, 114 p. — Internet: online, November 15, 2006, <http://www.coastalguide.org/code/cc.pdf>.
6. Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Integrated Coastal Zone Management: a Strategy for Europe. Brussels, 27.09.2000 // Internet: online, November 15, 2006, http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000_0547en01.pdf.
7. Recommendation of the European Parliament and of the Council of 30 May 2002 concerning the implementation of Integrated Coastal Zone Management in Europe. // Internet: online, November 15, 2006, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_148/l_14820020606en00240027.pdf.
8. European Commission Green Paper "Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas", 2006 // Internet: online, November 15, 2006, http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/greenpaper_brochure_en.pdf.
9. World Summit on Sustainable Development, August 26 — September 4, 2002, Johannesburg, South Africa. Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development // Internet: online, November 15, 2006, http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POIToc.htm.
10. U.S. Commission on Ocean Policy. An Ocean Blueprint for the 21st Century. Final Report. Washington, DC, 2004 // Internet: online, November 15, 2006, http://oceancommission.gov/documents/full_color_rpt/welcome.html.
11. Михайличенко, Ю. Г. Адаптация и освоение мирового опыта комплексного управления прибрежными зонами морей [Text] / Ю. Г. Михайличенко // Изв. РАН, сер. Геогр. — 2004. — № 6. — С. 31 — 40.
12. Демонстрационный проект «Функциональное зонирование территории курорта Геленджик». Техническое содействие EuropeAid Черноморской экологической программе, 2004 // Internet: online, November 15, 2006, <http://bsc.ath.cx/documents/PublicDocuments/default.asp?l=/AG%20ICZM/Pilot%20Project>.
13. Аверкиев, А. С. Выход из лабиринта: развитие методов комплексного управления прибрежной зоной в Кандалакшском районе Мурманской области [Текст] / А. С. Аверкиев. — СПб.: РГГМУ, 2004. — 52 с.
14. Михайличенко, Ю. Г. Международная конференция «Комплексное управление прибрежными зонами и его интеграция с морскими науками» (С.-Петербург, Россия, 26 — 29 сентября 2000 г.) [Текст] / Ю. Г. Михайличенко // Океанология. — 2001 — Т. 41, № 5. — С. 798 — 800.
15. Сборник трудов Международной конференции «Комплексное управление прибрежными зонами и его интеграция с морскими науками» (С.-Петербург, 26 — 29 сентября 2000 г.) [Текст]. — СПб.: РГГМУ, 2003. — 228 с.
16. Integrated coastal management — do we really have a choice? // Coastline Special on Integrated Coastal Management, vol. 15, No. 1/2, 2006, 24 p. — Internet: online, November 15, 2006, <http://www.coastalpractice.net/en/news/copranet.pdf>.

К. М. Соколов

(Полярный научно-исследовательский институт морского рыбного хозяйства и океанографии им. Н. М. Книповича (ПИНРО))

МУРМАНСКИЙ ПРИБРЕЖНЫЙ МОРСКОЙ ПРОМЫСЕЛ КАК ОДИН ИЗ ПУТЕЙ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Введение

Мурманская область — российский регион, омываемый двумя морями — Баренцевым и Белым. Общая протяженность береговой черты области составляет около 8 тыс. км. Прибрежную зону Мурмана принято разделять на Мурманский берег, граничащий с Баренцевым морем, а также Терский и Кандалакшский берега — с Белым.

Такое разграничение связано как с различными природными условиями, свойственными этим участкам бе-

рега, так и освоением человеком прибрежных районов Мурмана. Историческими центрами такого освоения были три старейших поселения — Кола, Кандалакша и Варзуга, основание которых относится к XI—XIII вв. Именно из этих прибрежных населенных пунктов происходило заселение береговых территорий: из Колы — на запад и восток по Мурманскому берегу, из Кандалакши — на восток по Терскому берегу.

Морям, омывающим Кольский полуостров, присущи свои природные особенности, обусловленные

их гидрологическим режимом. Так, Баренцево море является незамерзающим водоемом, заполненным относительно теплыми и высокосолеными атлантическими водами, переносимыми сюда Гольфстримом. Белое море — водоем, гидрологические условия которого в большей степени зависят от тепловых атмосферных условий. По этой причине Белому морю присущи значительные колебания температуры, амплитуда которых достигает 20 °С — от минус 1 °С в феврале до 18 °С в конце июля. Беломорские воды значительно опреснены реками. На протяжении более чем полугодия Белое море покрыто льдом, поэтому любая деятельность, связанная с промыслом и мореплаванием, ограничена зимним ледоставом. Прибрежные участки Баренцева, и особенно Белого морей неглубоки. Наибольшие глубины находятся в Кольском, Каңдалакшском и Мотовском заливах.

Видовое разнообразие ихтиофауны и биологическая продуктивность Баренцева моря выше, чем Белого. В Белом море обитает 51 вид рыб (Зенкевич, 1963), в то время как в Баренцевом — 205 видов (Долгов, 2004). Промысловые рыбы в Баренцевом море представлены более чем 20 видами, в Белом море их число не превышает 15.

Разница ежегодного вылова рыб в этих морях еще более впечатляюща. Так, в 2005 г. только в исключительной экономической зоне РФ Баренцева моря российскими рыбаками было добыто более 50 тыс. т промысловых рыб (из них 21,4 тыс. т — в ходе прибрежного промысла), в то время как в Белом — лишь около 2 тыс. т.

Согласно Федеральному закону «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», прибрежное рыболовство — это промышленное рыболовство, целью которого является доставка уловов свежих или охлажденных водных биоресурсов для переработки или реализации на территории Российской Федерации.

Несомненно, что высокие уловы, доставляемые в портопункты Мурманской области, и их переработка оказывают положительное воздействие на развитие экономики региона. Вместе с тем, по нашему мнению, доля прибрежного рыболовства в экономике Мурманской области в настоящее время не соответствует своим потенциальным возможностям. Причина такого несоответствия — существование множества факторов, сдерживающих развитие прибрежного промысла.

История развития и регулирования прибрежного рыболовства на Мурмане

Добыча рыбы в прибрежных водах Кольского полуострова сопровождала всю историю заселения человеком этого края. Становление сезонного промысла происходило с использованием простых орудий лова — уд, ставных сетей, ярусов. В конце XIX в. на Мурмане ежегодно добывалось 7–8 тыс. т рыбы (Москаленко, Ковалев, 1940). До 1930-х гг. шло постепенное увеличение вылова, в отдельные годы достигавшего 40–50 тыс. т. Затем, по мере развития флота, его оснащения траулерами, способными работать вдали от берега, происходило постепенное сворачивание прибрежного лова и развитие океанического.

В 1990-е гг. смена условий хозяйствования сделала практически недоступными для российских рыбаков дальние районы промысла и, напротив, сделала более привлекательными прибрежные акватории. С этого времени на протяжении последнего десятилетия не прекращаются попытки возродить прибрежный лов. Одним из направлений такого возрождения является совершенствование законодательства.

В настоящее время морской прибрежный промысел регулируется множеством законодательных актов, среди которых 4 федеральных закона и более 250 постановлений и приказов Правительства РФ, Министерства сельского хозяйства и продовольствия и Росрыболовства.

На уровне области прибрежное рыболовство подчиняется действию 26 постановлений Правительства Мурманской области.

Несмотря на столь большое число законодательных актов, прибрежное рыболовство недостаточно упорядочено и имеет ряд правовых противоречий. В частности, отсутствует само юридическое понятие «прибрежных районов».

Несомненно, восстановлению и развитию прибрежного промысла способствовало принятие в 2004 г. Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». В соответствии с этим законом, начиная с 2004 г. для прибрежного лова выделяется целевой объем биологических ресурсов, распределяемый между приморскими субъектами Федерации и, в итоге, между пользователями, зарегистрированными в них.

Необходимо отметить, что этот закон разрабатывался на протяжении почти 6 лет, что, конечно, не способствовало быстрейшему восстановлению прибрежного промысла как в стране в целом, так и на Мурмане, в частности.

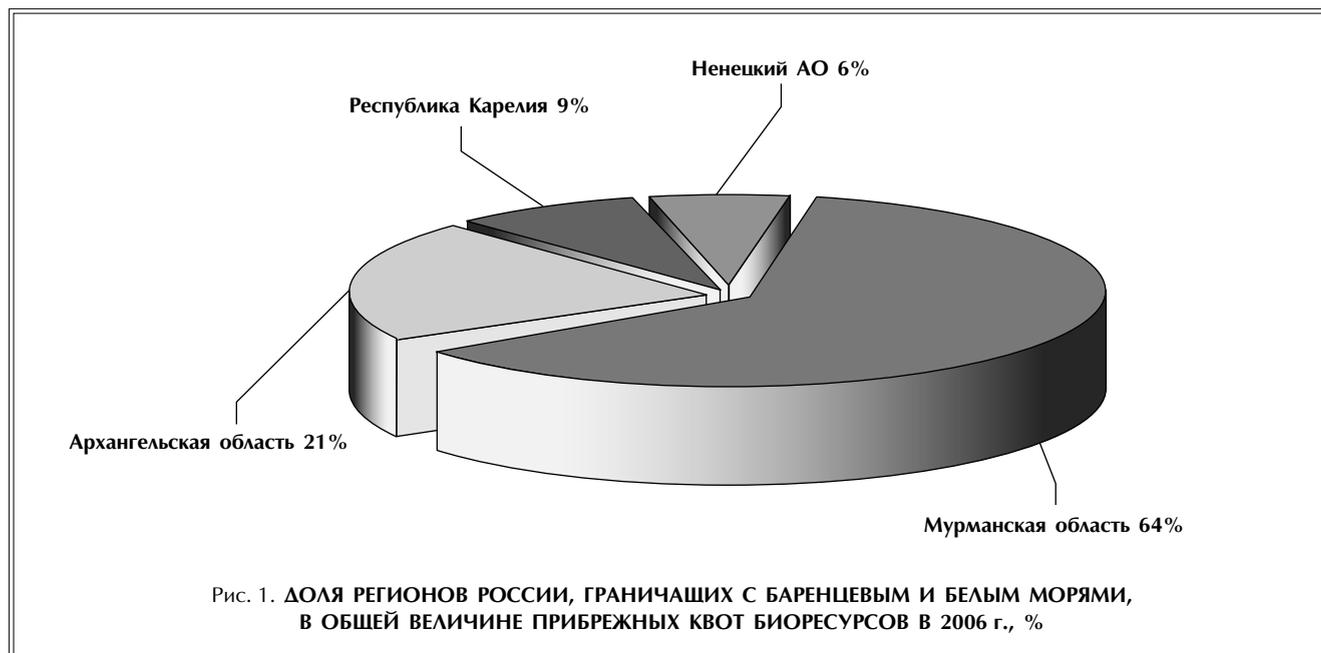
С 1996 г. в России реализуется программа по разработке законодательных основ природоохранного управления береговыми зонами, которая предусматривает создание проекта Федерального закона «Береговой Кодекс РФ». В рамках работы над этим документом до сих пор на стадии разработки находится закон «О прибрежном рыболовстве», принятие которого поможет устранить многие недочеты современного практического управления таким промыслом.

В Мурманской области действует региональная целевая программа «Развитие прибрежного рыболовства, аквакультуры и рыболовства во внутренних водоемах на 2004–2008 гг.»

Основные биологические ресурсы Мурманского прибрежного промысла, их выделение и реализация

Основу прибрежного Баренцевоморского промысла составляют такие массовые виды рыб, как треска, пикша и (в отдельные годы) мойва. Все эти объекты промысла являются квотируемыми. В силу того, что эти виды рыб являются далеко мигрирующими и трансграничными, их запасы на равноправных условиях принадлежат странам, в чьих прибрежных и морских водах они распределяются — России и Норвегии. Поэтому определение национальных квот этих объектов происходит на ежегодных сессиях Смешанной российско-норвежской комиссии по арктическому рыболовству. Эта же Комиссия определяет и долю квот, допущенную к вылову при прибрежном рыболовстве.

В дальнейшем, эти выделенные квоты распределяются на федеральном уровне между приморскими регионами. Так, пользователями морских биологических ресурсов прибрежья Мурманской области являются четыре субъекта Федерации: Мурманская и Архангельская области, Республика Карелия и Ненецкий автономный округ (НАО). Основными получателями прибрежных квот являются рыбаки Мурманской области. В 2006 г. на их долю пришлось около 64% общей величины прибрежных квот биоресурсов (рис. 1). Такие доли соответствуют числу пользователей перечисленных регионов. В 2006 г. в прибрежном промысле принимают участие 76 предприятий — пользователей, за-



регистрированных в Мурманской области, 36 — в Архангельской области, 12 — в НАО и 10 — в Республике Карелия.

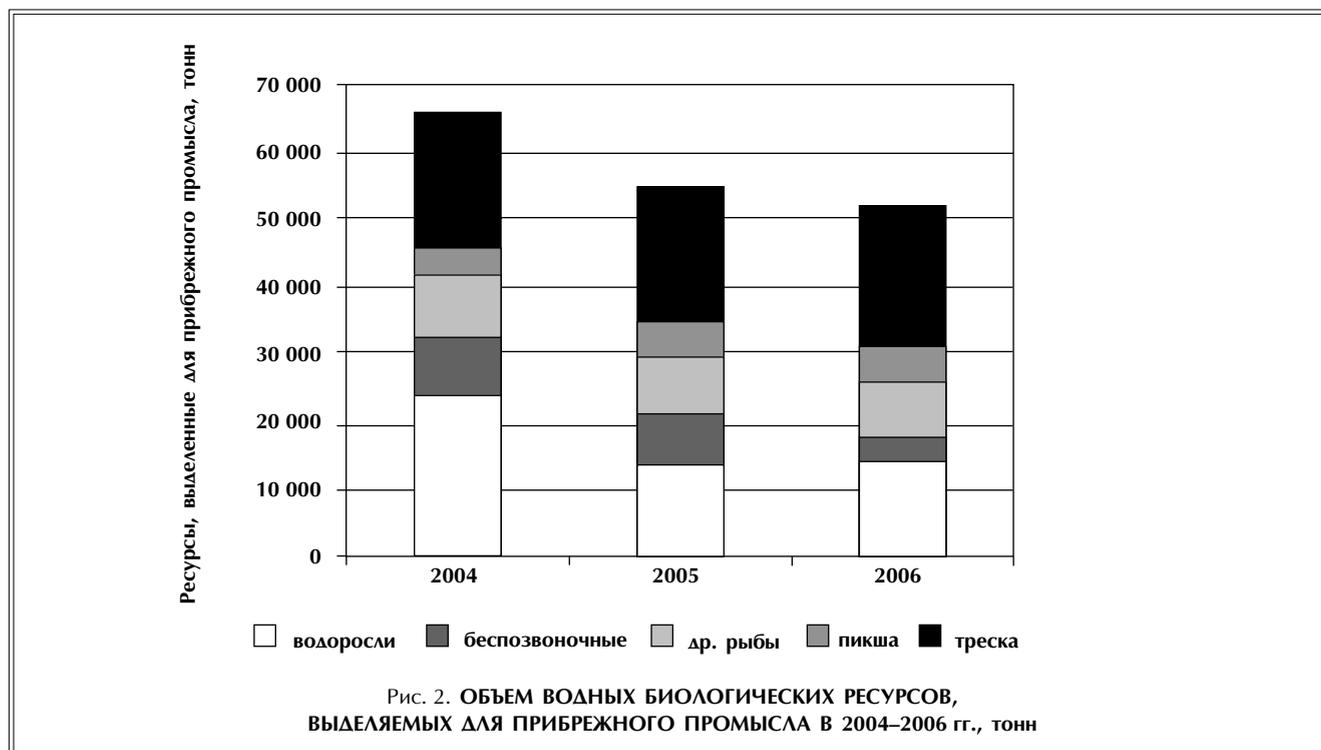
Для видов, чьи запасы находятся под управлением лишь Российской Федерации, квоты определяются на основе рекомендаций бассейновых рыбохозяйственных институтов и, как правило, соответствуют их общим допустимым уловам. Примерами таких запасов являются зубатки, морская, полярная и речная камбала, менек, пинагор, скаты, акулы и др.

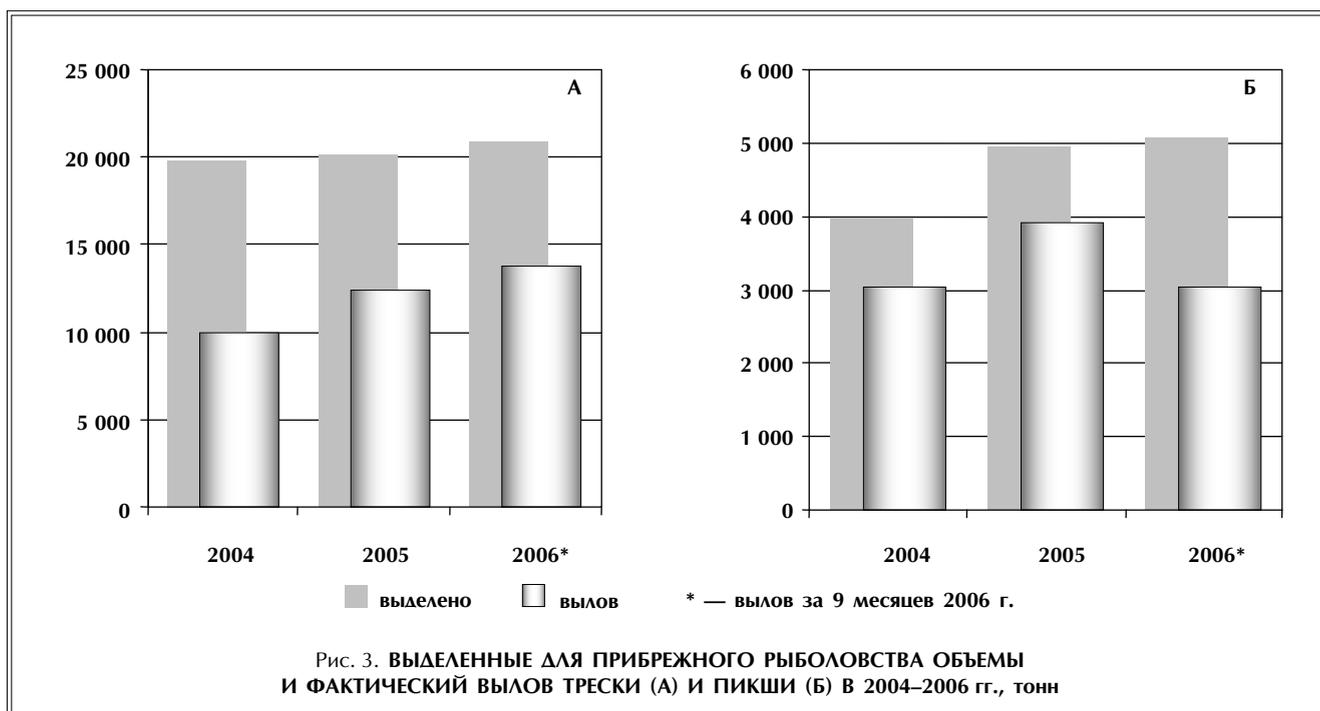
В 2006 г. общая величина квот всех гидробионтов, включая рыб, беспозвоночных и водоросли для побережья Баренцева моря составила около 52 тыс. т (рис. 2). Следует отметить уменьшение выделяемых прибрежных квот от 2004 к 2006 г. за счет некоторых рыб, беспозвоночных и водорослей. Такое уменьшение обусловлено не уменьшением их запасов, а лишь одной причиной — постоянным неосвоением квот этих объектов.

Рыбаки в силу малой экономической стоимости многих видов просто не заинтересованы в их добыче. Среди таких «малоинтересных» объектов следует указать водоросли — ламинарию и фукус, беспозвоночных — шримса-медвежонка, некоторые виды двусторчатых моллюсков, кукумарию, морских ежей и рыб — песчанку, пинагора, некоторых камбаловых, акул и скатов. Прибрежными рыбаками недоосваиваются также квоты таких весьма ценных рыб как морская камбала, сайда, зубатка и другие.

Важными причинами такого недоиспользования выделенных ресурсов являются нехватка добывающих мощностей, моральное и физическое старение флота, постоянное удорожание топлива и орудий лова.

Экономическая ситуация вынуждает рыбаков ориентироваться лишь на треску, пикшу и камчатского краба в ущерб другим, не столь популярным и дорогостоящим видам.





Вместе с тем, к сожалению, характерной особенностью последних лет, когда из общего объема квот стала выделяться прибрежная, является недолов даже таких весьма ценных видов как треска и пикша. Так, в 2005 г. квоты трески и пикши были освоены лишь на 62% и 79% соответственно (рис. 3).

В 2004 г. также было отмечено значительное недоосвоение квот. Основной причиной такого недолова был запрет на работу прибрежного, как правило, маломерного флота за пределами 12-мильной зоны территориальных вод РФ. Эти годы были в гидрологическом отношении аномально теплыми, для которых свойственно образование основных промысловых концентраций трески и пикши в более мористых районах. Подходам этих рыб к берегам также не способствовало депрессивное состояние их основного кормового объекта — мойвы.

В таких условиях для поиска и облова рыбных скоплений, находящихся на расстоянии более 12 миль от берегов, рыбакам было необходимо пройти комплекс таможенных и пограничных процедур, связанных с пересечением морской государственной границы РФ. Эти процедуры требуют дополнительного времени, большинство из них являются платными.

Начиная с 1 января 2006 г. при ведении промышленного рыболовства рыбаки имеют право работать на акватории всей экономической зоны РФ, что несомненно будет способствовать более полному освоению квот трески и пикши. Достаточно высокие темпы вылова этих рыб в 2006 г. дают основание надеяться на их выбор до конца года (см. рис. 3).

Несмотря на ожидаемое полное освоение квот трески и пикши в 2006 г., уже сейчас можно сказать, что общие прибрежные квоты по-прежнему останутся неосвоенными.

По среднесноголетним данным ПИНРО, в 12-мильной прибрежной зоне возможный ежегодный вылов в среднем составляет около 32 тыс. т, а в 50-мильной зоне — более 75 тыс. т (табл. 1). Таким образом, даже выделяемые в настоящее время квоты в размере 52–65 тыс. т не соответствуют реальным возможностям сырьевой базы прибрежного рыболовства Мурманской области.

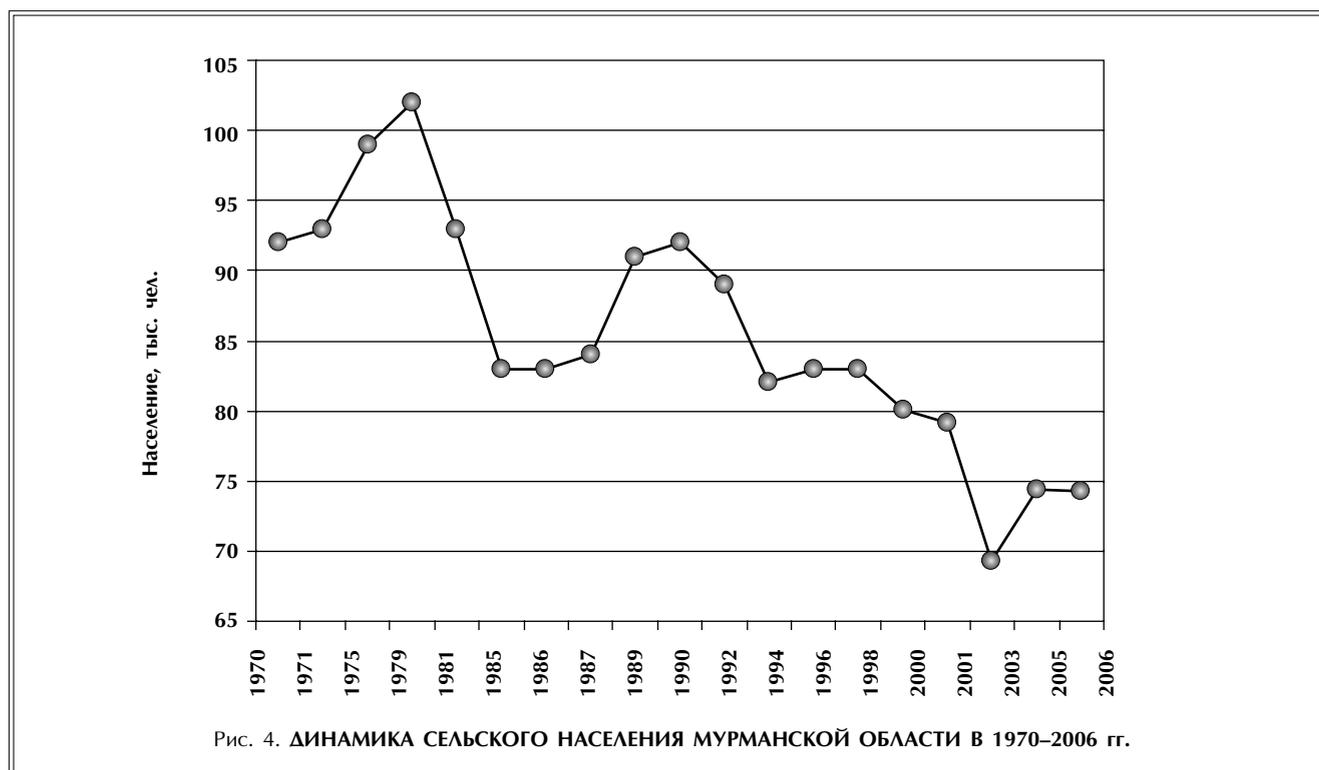
Таблица 1. Сырьевой потенциал прибрежного рыболовства в Баренцевом море

Вид	Возможный вылов (тыс. т)	
	в 12-мильной зоне	в 50-мильной зоне
Треска	12,0	30,0
Пикша	4,5	15,0
Сайда	-	1,0
Морская камбала	1,0	3,0
Камбала-ерш	0,5	2,5
Пинагор	0,5	1,5
Колючий скат	-	4,5
Окунь	-	0,5
Песчанка	1,0	3,0
Малопозвонковая сельдь	1,5	5,0
Морской еж	1,4	1,4
Ламинариевые водоросли	10,5	10,5
Всего	32,9	77,9

Другие особенности прибрежного рыболовства на Мурмане

Современные проблемы прибрежного рыболовства на Кольском полуострове тесно интегрированы с другими сторонами народного хозяйства региона. При этом, существующие особенности экономики могут оказывать как стимулирующее, так и тормозящее влияние на развитие прибрежного рыболовства.

Так, в настоящее время на прибрежной территории Мурманской области находится 11 населенных пунктов, где есть мощности по переработке добываемого в море сырья. В этих населенных пунктах насчитывается около 45 предприятий-переработчиков. При этом 90% таких предприятий находятся на территории городов — Мурманска, Североморска, Колы и Кандалакши. Прибрежные населенные пункты, как правило, сельского типа, лишены перерабатывающих мощностей. Малые населенные пункты, за чей счет и должно развиваться прибрежное рыболовство как



важная отрасль экономики края, лишены современной инфраструктуры, их энергообеспеченность недостаточна. На протяжении нескольких лет со времени начала перехода страны к рынку в прибрежных населенных пунктах практически не проводилось жилищного и производственного строительства, не развивалась дорожная сеть.

Все это усиливает отток населения (в первую очередь экономически активного) из прибрежных районов, вызванный незанятостью, дефицитом и малооплачиваемостью рабочих мест (рис. 4). Только в 2006 г. перестали существовать такие населенные пункты как Маяк Большой Олений, поселок Гранитный, Мыс Седловатый, Харловка. Вместе с тем, имеющееся население достаточно квалифицированно, многие имеют опыт прибрежного рыболовства.

Дороги, связывающие между собой населенные пункты, как правило, проходят вдоль береговой линии и непротяженны. Около трети побережья Кольского полуострова (его восточная оконечность) вообще не имеет автомобильных дорог. Нерегулярное сообщение между населенными пунктами производится морским путем.

Значительные препятствия развитию прибрежного рыболовства Мурмана представляет чрезвычайно высокая милитаризованность региона, доставшаяся в наследство от СССР. Мурманский берег на расстоянии 5 км от уровня моря является погранзоной с особым режимом доступа, перемещения и хозяйственной деятельности гражданских лиц.

В нынешних условиях рыночной экономики занятие прибрежным промыслом (особенно добыча нетрадиционных гидробионтов) связано с большими рисками, необходимостью существенных единовременных затрат и нескорой и невысокой окупаемостью проектов.

Объективно существующими стимулирующими развитие прибрежного рыболовства факторами являются удовлетворительное экологическое состояние большинства прибрежных акваторий и географическая близость районов промысла к районам переработки.

Выводы

В то время, когда во всем мире прибрежные морские районы являются наиболее заселенными и хозяйственно развитыми, побережье Баренцева моря и сейчас, в начале XXI в., остается весьма слабо населенным и недостаточно экономически развитым (кроме военной составляющей) регионом. Гражданская инфраструктура имеет очаговый характер и, как правило, приурочена к закрытым территориальным образованиям. Развитие дорожной системы и энергообеспеченность также являются явно недостаточными.

Прибрежная зона Кольского полуострова может быть районом чрезвычайно активного природопользования. Основными предпосылками для этого являются наличие доступных природных ресурсов и их достаточная изученность. В регионе есть свободная квалифицированная рабочая сила. Промысел в прибрежье Баренцева моря лимитируется лишь погодными условиями в осенне-зимний штормовой период. По своему экологическому состоянию прибрежные воды Мурмана благополучны. Акватории промысла близки к районам переработки.

По своим потенциальным возможностям прибрежные районы Мурманской области способны обеспечить ежегодный вылов на уровне 80 тыс. т промысловых гидробионтов, снабдить сырьем обрабатывающие предприятия и тем стимулировать экономическое развитие региона. Вместе с тем, суммарный вылов в настоящее время составляет лишь около 20 тыс. т.

Причинами такого неиспользования ресурсов являются чрезмерная милитаризованность региона, существование пограничного режима прибрежных территорий, недостаточное законодательное обеспечение природопользования, постепенное старение флота, отток населения из поселений сельского типа, слабость развития прибрежной инфраструктуры (в первую очередь путей сообщения), дефицит энергообеспеченности, высокие экономические риски при ведении промысла, особенно малоиспользуемых объектов и др.

Попытки возродить прибрежное рыболовство на Мурмане предпринимаются на протяжении последнего десятилетия. Они показали, что задача возрождения не имеет простого и быстрого решения. Вместе с тем, без достаточного развития прибрежного рыболовства, решение множества социально-экономических проблем прибрежных поселков невозможно.

Р. Р. Михайленко, М. Г. Джанелидзе, Н. Г. Донская
(Управление «Морзащита» Правительства Санкт-Петербурга)

ОЦЕНКА РИСКОВ ОТ ОПАСНЫХ ПРИРОДНЫХ ЯВЛЕНИЙ ДЛЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

Прибрежная территория Санкт-Петербурга максимально подвержена влиянию опасных природных явлений, таких как наводнения и штормовая активность, приводящих к значительным социальным и экономическим ущербам и деградации берегов, обладающих уникальными природными и рекреационными ресурсами.

Санкт-Петербург расположен на низменных берегах восточной части Финского залива и реки Невы. Множество величественных дворцов, зданий и музеев, таких как Эрмитаж, Петропавловская крепость, Исаакиевский собор, Кунсткамера, Адмиралтейство и другие памятники архитектуры, имеющие культурную и художественную ценность международного значения, находятся на затопляемых территориях города. В историческом центре города уровень отметки набережных, проспектов и улиц всего на несколько метров (2,3–3,0 м) выше средней отметки уровня моря. В результате этого атмосферные процессы, вызывающие штормовые явления Балтийского моря, регулярно приводят к затоплению исторической части города, подвергая рискам человеческие жизни, наносят социальные, экологические потери и экологический ущерб.

Улицы и фундаменты зданий, расположенные на более низких отметках города, начинают затопляться, когда уровень воды поднимается на 160 см над средним уровнем моря. С 1703 г. было зарегистрировано 300 наводнений с подъемом уровня выше 160 см, что означает вероятность в среднем 1 раз в год. Три из них были катастрофическими: наводнения 1824 г. (421 см), 1924 г. (380 см) и 1777 г. (321 см). Недавние наводнения произошли в 1999, 2001, 2002, 2004, 2005 и 2006 гг. (Только в 2002 г. было 3 наводнения). Начиная с 1980 г. наблюдается значительное увеличение повторяемости наводнений.

Оценка рисков от опасных природных явлений для прибрежных территорий особенно актуальна в связи с изменением глобальных гидрометеорологических условий в последние десятилетия, а также с увеличивающимся антропогенным воздействием, рекреационной нагрузкой и социально-экономической ценностью курортной зоны на прибрежных территориях.

В рамках российско-нидерландского проекта разработана модель предупреждения наводнений и оценки потенциальных экологического и экономического ущерба для Санкт-Петербурга, включающая информацию по геодезическим отметкам уровня на затопляемой территории. Модель для предупреждения наводнений позволяет определять затопляемые при наводнениях территории города. Впервые для крупных мегаполисов разработана модель для оценки потенци-

Литература:

1. Долгов, А. В. Видовой состав икhtiофауны и структура икhtiоценов Баренцева моря [Текст] / А. В. Долгов // Изв. ТИНРО. — 2004. — Т.137. — С. 177–195.
2. Зенкевич, Л. А. Биология морей СССР [Текст] / Л. А. Зенкевич. — М.: Изд-во АН СССР, 1963. — 739 с.
3. Москаленко, Б. Рыбный Мурман [Текст] / Б. Москаленко, В. Ковалев. — М.; Л., 1940. — 131 с.

ального ущерба от наводнений при различных уровнях поднятия воды от 1,5 до 6,0 м, с шагом 0,5 м, позволяющая визуализировать зоны затопления Санкт-Петербурга и находящиеся в них конкретные объекты, а также рассчитывать экономический и экологический ущерб от наводнений [1].

Результаты ГИС по предупреждению наводнения и оценки ущерба широко используются в настоящее время, имея практическое значение для большого круга пользователей. Модель разработана как для оценки макроэкономического ущерба, с использованием совокупных показателей, так и для микроэкономической оценки, если имеются достаточные детальные данные для этого. Результаты модельных исследований используются многими городскими организациями. Модель, определяющая потенциально затопляемые территории, может быть использована для страхования, при передаче объектов в аренду, оценки недвижимости и местного налогообложения, для планирования инвестиций и стратегического развития города, при разработке планов действий в чрезвычайных ситуациях и позволяет определить роль и ответственность задействованных в период наводнений организаций. Разработанная модель также предназначена для визуального представления объектов, подвергающихся рискам, и оптимальных маршрутов эвакуации.

Разработанную модель расчета ущерба от наводнений можно использовать для определения потенциальных рисков от подъемов уровня Мирового океана, для определения зон затопления и повторяемости наводнений, на несколько лет вперед рассчитывать ущербы. Но на период, например, до 2050 г., необходимо оценить прогноз социально-экономического развития города с учетом развития России и мировой экономики. С другой стороны, можно с помощью модели оценить варианты, когда необходимо будет переселить или же предостеречь от заселения потенциально опасных территорий, которые со временем могут оказаться затопленными. Модель можно использовать и для других регионов.

Управление факторами риска — универсальная процедура, включающая оценку вероятности возникновения тех или иных факторов экологического риска и изучение их возможных последствий. Факторы риска в прибрежной зоне могут иметь как природный, так и антропогенный характер.

Сообщества людей и человечество в целом могут реагировать на ожидаемый подъем уровня моря и связанные с ним процессы самыми различными способами. Условно можно свести все разнообразие этих способов к трем основным стратегиям: (1)

борьба с последствиями подъема уровня моря либо предотвращение, либо сокращение самого подъема с сохранением структуры хозяйственной деятельности на прибрежных территориях; (2) принятие мер по борьбе с последствиями подъема и изменение структуры либо полное прекращение хозяйственной деятельности на побережье; (3) принятие мер борьбы и сохранение прежней структуры хозяйственной деятельности с неизбежным увеличением ее интенсивности [2].

Несомненно, что эффективность той или иной стратегии для конкретного участка побережья определяется соотношением степени риска и величины возможного ущерба (как природного, так и экономического).

Комплексная оценка социально-экономических последствий возможного подъема уровня Мирового океана и разработка стратегий, обеспечивающих в этих условиях устойчивое экономическое развитие регионов, целых стран и всей мировой экономики, стала в последние годы одним из важнейших направлений исследований. Установлено, в частности, что 12% протяженности прибрежных низменностей в мире представляют собой освоенные районы [3], поэтому даже небольшое отступление береговой линии на этих участках приведет к значительным материальным потерям. Наибольшее внимание с конца 1980-х гг. уделяется оценке возможного ущерба хозяйству и населению вследствие подъема уровня океана и районированию морских побережий по величине такого ущерба [2]. За последние десятилетия созданы базы данных об отступании береговой линии для атлантического побережья США [3], берегов Нидерландов [4] и в настоящее время создаются для берегов всей Западной Европы [5].

Любая стратегия управления риском включает четыре этапа, а именно: 1) определение целей и проведение научных исследований, 2) анализ полученных

результатов, 3) реализацию проектов, 4) последующий контроль за ситуацией. Иными словами, при использовании стандартной стратегии управления риском необходимо:

- ♦ Выяснить, какие могут случиться катастрофические природные явления, и определить факторы риска.

- ♦ Выяснить, с какой вероятностью могут произойти эти явления, оценить опасность каждого из них и рассмотреть меры по устранению или снижению риска.

- ♦ Выбрать для этого наиболее подходящую стратегию.

- ♦ Оценить эффективность выбранной стратегии.

Управление рисками при стратегическом планировании Санкт-Петербурга будет способствовать устойчивому социальному и экономическому развитию прибрежных территорий, сделает город более привлекательным для инвестиций, позволит оптимально использовать рекреационный потенциал побережья Курортного района Санкт-Петербурга.

Литература:

1. *Mikhailenko, R. R.* Integrated water management — St. Petersburg [Text] / R. R. Mikhailenko [et al.]; ed. by C. A. Fletcher and T. Spencer // *Flooding and Environmental Challenges for Venice and its Lagoon: State of Knowledge.* — Cambridge University Press, 2005. — P. 335–340.

2. *Селиванов, А. О.* «Береговая катастрофа» на Азовском море. Миф или реальная угроза? [Текст] / А. О. Селиванов. — М.: ГЕОС, 1999. — 299 с.

4. *A New Coastal Defence Policy for the Netherlands* [Text]. — Gravenhage: Public Works Dept., Tidal Waters Division, 1990. — 103 p.

3. *Climate Change: The IPCC Scientific Assessment* [Text] / ed. by J. T. Houghton [et al.]. — N.Y. e.a.: Cambridge Univ. Press, 1990. — 365 p.

5. *Tooley, M. J.* Impacts of Sea-Level Rise on European Coastal Lowlands [Text] / M. J. Tooley, S. Jelgersma. — Oxford e.a.: Basil Blackwell.

Е. А. Яйли

(Туапсинский гидрометеорологический техникум)

ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИБРЕЖНОЙ ЗОНОЙ ТУАПСИНСКОГО РЕГИОНА КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ

Прибрежная зона (ПЗ) — устоявшийся термин, применяющийся во многих странах мира. В пределах этой зоны и на расстоянии до 100 км от берега живут примерно до 60% всего населения земного шара.

После распада СССР у России на юге осталась довольно малая ПЗ — около 360 км, в Краснодарском крае.

В течение всего XX и начале XXI в. значение прибрежной зоны морей и океанов в хозяйственной деятельности человека неуклонно возрастало и, по прогнозам специалистов, будет возрастать. Для этого имеются объективные экологические, социальные и экономические предпосылки.

Не является исключением и прибрежная зона Туапсинского региона Краснодарского края, которая в силу изменившихся территориальных и политических условий становится особо привлекательной, а значит, является зоной увеличивающейся антропогенной нагрузки со всеми ее формами, среди которых:

- ♦ рыболовство;
- ♦ аквакультура;
- ♦ прибрежное сельское хозяйство;

- ♦ лесная промышленность;
- ♦ гидротехническое и прибрежное строительство, добыча полезных ископаемых;
- ♦ строительство кораблей на кораблестроительных верфях;
- ♦ добыча, перевалка и перевозка нефти;
- ♦ производство электроэнергии;
- ♦ каботажное плавание;
- ♦ функционирование портов;
- ♦ туризм и рекреация;
- ♦ военно-оборонные мероприятия.

Их совокупность образует мощный антропогенный пресс.

Город Туапсе с населением более 60 тыс. чел. и небольшой береговой зоной менее 10 км является одним из крупнейших портов России. Промышленный потенциал города включает в себя нефтебазу, нефтеперерабатывающий, судоремонтный, рыбный заводы, строительные компании, автотранспортные предприятия. Город является крупнейшим на Северном Кавказе транспортным узлом. Частный автомобильный парк составляет более 30 тыс. ед.

Результат их совместной деятельности — неблагополучная и ухудшающаяся экологическая обстановка на территории города.

Причинами возникновения существующей ситуации можно считать следующие:

- ♦ географическое положение города как единственного транзитного (одновременно автомобильного, железнодорожного, морского и трубопроводного) транспортного узла на Черноморском побережье Российской Федерации;
- ♦ острый дефицит территорий, пригодных для быстрого освоения, обусловленный особенностями места расположения города;
- ♦ игнорирование экологических и санитарных показателей при принятии решений о развитии предприятий и объектов городского хозяйства;
- ♦ затягивание решения транспортной проблемы транзитного автотранспорта;
- ♦ низкая компенсационная способность экосистемы в районе расположения предприятий нефтекомплекса и морского порта, обусловленная географическими и метеорологическими факторами;
- ♦ субъективные причины, обусловленные низкой степенью экологического образования и самосознания руководителей всех уровней.

Из вышеперечисленного следует, что в соответствии с положениями Главы VII «Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности» Федерального закона «Об охране окружающей среды» № 7-ФЗ от 10.01.2002 г. и Главы III «Санитарно-эпидемиологические требования обеспечения безопасности среды обитания для здоровья человека» Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» на территории города Туапсе невозможно размещение новых производственных объектов, а реконструкция действующих возможна только в случае выполнения мероприятий по снижению воздействия на элементы окружающей среды, и единственным действенным мероприятием является реальная организация нормативных санитарно-защитных зон предприятий нефтекомплекса и морского порта.

Так как любые действия хозяйствующих субъектов в этом направлении затрагивают законные интересы граждан, далее следуют социально-политические последствия в виде обязательного проведения референдума на территории (часть 3 статьи 35 ФЗ № 7 от 10.01.2002 г.). То есть, фактически, в настоящий момент любое решение исполнительной власти, связанное с развитием Туапсинского транспортного узла, с точки зрения законодательства, является незаконным.

Город Туапсе, как муниципальное образование, находится в сфере действия Конвенции о защите Черного моря от загрязнения (Бухарест, 21.04.1992 г.), и, следовательно, на органы местного самоуправления автоматически возлагаются государственные полномочия по выполнению международных обязательств, взятых на себя Российской Федерацией.

Таким образом, город Туапсе является городом с очень высоким риском инвестиционной деятельности, так как любая производственная программа может быть прекращена в результате наступления неконтролируемых экологических процессов.

Несмотря на вышесказанное, есть серьезные намерения, поддержанные субъектом Федерации, строительства на территории прибрежной зоны терминалов по перевалке удобрений, сжиженного газа, зерна. Все это увеличит уже неблагоприятную экологическую составляющую региона, повысит уровень

загрязнения и создаст потенциальную опасность для экосистемы региона. Кроме этого явно прослеживается назревание конфликтов как между различными природопользователями, так и между природопользователями и населением.

В Туапсинском районе, который сама природа определила как зону, благоприятную для курортов, особое опасение вызывает бесконтрольное, варварское освоение прибрежной зоны: подавляющее большинство строений и сооружений построены с нарушениями существующих законов, эксплуатация береговой зоны и водных ресурсов часто находится вне рамок правового поля. Неслучайно только за последние 40 лет мы потеряли от 10 до 25 м пляжной зоны на всем протяжении береговой зоны. Утрачивается качество самих пляжей, теряются их лечебные свойства. Это результат антинаучного подхода в вопросах размещения здравниц, частных отелей и гостиниц, жилищного строительства непосредственно рядом с пляжными зонами, а также в самой береговой зоне.

Можно сформулировать ряд положений, которых следует придерживаться при разработке экологической политики в ПЗ:

1. Каждая прибрежная экосистема уникальна и требует разработки специфической стратегии менеджмента. Применение только стандартных подходов, СНиПов, ГОСТов и пр. способствует не решению существующих проблем, а перерастанию их в кризис.

2. Охрана береговой зоны заключается не только в охране прибрежной растительности и сообществ животных, а в комплексной охране природных биотопов — дюн, террас, пляжей, ветлендов, образующих «тело» эколого-социо-экономической системы. При любых, даже самых незначительных, изменениях биотопов изменяется стабильность всей системы в целом.

3. Физические, биологические и социальные процессы в береговой зоне могут быть поняты только при рассмотрении системы в целом. Всякое отступление от системного подхода грозит обернуться редукационизмом.

4. Для каждой прибрежной системы существует свой набор природных и антропогенных рисков. Идентификация и корректная оценка этих рисков будут способствовать поиску адекватных методов их снижения и предотвращения негативного воздействия на природные элементы ПЗ.

Отсюда необходимость разработки единой комплексной программы защиты морского побережья на основе методологии КУПЗ (комплексного управления прибрежными зонами).

Комплексность программы защиты морских побережий состоит в том, что при решении чисто инженерных задач по защите берегов от волновой абразии и оползневых явлений и восстановлению волногасящих и рекреационных пляжей необходимо учитывать возможность сохранения и защиты продуктивности и биоразнообразия прибрежных экосистем, главным образом, путем предотвращения разрушения среды обитания видов, загрязнений ресурсов; содействию устойчивому развитию и рациональному использованию ресурсов прибрежных территорий и их освоению с обязательным ведением оценки воздействия на окружающую среду и на санитарно-эпидемиологические условия проживания и отдыха людей.

Такая система управления должна основываться на междисциплинарном подходе и рассматривать не только различные составляющие прибрежной зоны (природную, экономическую, социальную), но и учитывать взаимодействие между ними.

В качестве инструментов в системе КУПЗ используются различные правовые, экономические и образовательно-воспитательные механизмы, направленные на устойчивое развитие прибрежных территорий. Экологическая составляющая выступает в качестве главного критерия при принятии управленческих решений, связанных с развитием прибрежных зон, рациональным использованием ресурсов, а также гармонизацией отношений между различными пользователями морских ресурсов.

Что мешает внедрению КУПЗ и ведет к кризису в прибрежных зонах:

1. Отсутствие правовых основ, определяющих и защищающих прибрежную зону.

2. Незавершенность административной реформы.

3. Экологическая безграмотность управленческого аппарата как субъектов природопользования, так и населения.

4. Отсутствие полномочий у муниципальных образований по ограничению или остановке действия природопользователей, загрязняющих экосистему.

5. Присутствие административного давления в принятии управленческих решений в прибрежных зонах.

Все вышесказанное дает основание сделать следующий общий вывод: Туапсинский регион на данный момент, видимо, как и многие регионы России, где идет активное освоение прибрежных зон, столкнулся с проблемами, которые можно разрешить только путем принятия отдельного нормативного акта на уровне субъекта Федерации о путях дальнейшего развития Туапсинского транспортного узла с определением конкретных жестких сроков выполнения, источников финансирования, порядка взаимодействия органов власти края и города, возможности привлечения к решению вопросов федеральных структур.

РАЗДЕЛ 5.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЕКТЫ ПОДДЕРЖКИ РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ И РЕГИОНОВ

Е. А. Репетун, В. А. Скороходов

(Региональное бюро поддержки Программы сотрудничества ЕС с Россией (Тасис))

МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОЕКТОВ В РАМКАХ ПРОГРАММЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ЕС С РОССИЕЙ (ТАСИС)

Программа сотрудничества ЕС и России (ранее Программа Тасис) осуществляется в России с 1991 г. К настоящему моменту реализовано более 2 тыс. проектов в различных секторах экономики и общественной жизни России. Программа предоставляет организациям гранты на реализацию проектов в трех приоритетных областях:

- ♦ поддержка институциональных, правовых и административных реформ;
- ♦ поддержка частного сектора и содействие экономическому развитию;
- ♦ поддержка мер по смягчению социальных последствий переходного периода.

Содействие России по этим направлениям со стороны ЕС оказывается преимущественно в форме консультаций, привлечения европейских экспертов для передачи европейского «ноу-хау» по вопросам, представляющим интерес для российской стороны.

По размерам финансирования проекты бывают крупные (свыше 1 млн евро) и малые (менее 1 млн евро). Крупные проекты получают целевое финансирование из Национальной программы, согласованной с Правительством РФ.

Малые проекты финансируются так называемыми программами малых проектов, средства на которые также выделяются из Национальной программы. В настоящее время таких программ малых проектов действует несколько:

- ♦ Программа партнерства в области институционального развития.
- ♦ Программы соседства.
- ♦ Программа Темпус.
- ♦ Программа подготовки менеджеров.
- ♦ Программа консультирования по вопросам политики.
- ♦ Программа Ключевые государственные организации/ TWINNING.

Организации местного и регионального уровня могут участвовать в ряде малых программ.

От размера проекта зависит процедура его подготовки и выполнения. Реализация проектов ЕС в России осуществляется в рамках двух типов контрактов на исполнение проекта: сервисных и грантовых. Первый тип предполагает, что заявитель на выполнение проекта будет являться исключительно получателем достигнутых в ходе его реализации результатов, в то время как сам проект будет выполнять подрядчик — компания (или группа компаний), договор подряда на выполнение проекта с которой заключит Европейская Комиссия на конкурсной основе. К этому типу проектов относятся в основном крупные проекты, бюджет которых составляет более 1 млн евро, а продолжительность — от 2 лет.

Например, из крупных проектов сейчас реализуется проект «Развитие интерактивных услуг электронно-

го правительства для бизнеса на Северо-Западе России» с бюджетом около 1,8 млн евро.

Второй тип контракта — грантовый — предполагает, что освоение средств, выделенных Европейской Комиссией, будет осуществлять сам заявитель самостоятельно или в партнерстве с близкими по роду деятельности организациями из стран — членов ЕС. Ко второму типу проектов относятся, прежде всего, такие, как проекты в рамках Программы партнерства в области институционального развития (ППИР).

Для организаций, работающих на местном и региональном уровнях, наибольший интерес представляет ППИР. В рамках конкурса, прошедшего в 2006 г., проекты в области развития местного самоуправления могли быть поданы в рамках двух приоритетов (см. Руководство для заявителей):

- ♦ прозрачность и общественный надзор за процессом принятия решений в органах местной и региональной власти;
- ♦ инициативы по поддержке местного самоуправления.

Для подачи проекта необходимо сформировать партнерство, как минимум, из одной российской и одной европейской организации.

В программе могут участвовать только организации следующих категорий:

- ♦ негосударственные организации третьего сектора, т. е. действующие в негосударственной и неэкономической сфере;
- ♦ органы местной или региональной власти (*к этой категории не относятся организации, находящиеся во владении или финансируемые этими органами власти*);
- ♦ некоммерческие профессиональные организации (ассоциации поддержки малого и среднего бизнеса, торгово-промышленные палаты, торговые ассоциации, социальные кооперативы и пр.);
- ♦ международные организации, работающие в приоритетных секторах программы.

Конкурс проводится в два этапа. На первом этапе подается Концепция проекта. Только в том случае, если Концепция пройдет предварительный отбор, на второй стадии вам будет предложено подать полную заявку.

Продолжительность проекта — 24 месяца. Размер гранта: от 150 до 400 тыс. евро.

Размер софинансирования — минимум 20% от общего бюджета проекта (из собственных источников заявителя или его партнеров, или источников, не относящихся к бюджету ЕС). Заявители должны уже в момент предоставления концепции заявки оценить общий бюджет проекта и размер запрашиваемого у Европейской Комиссии гранта. Подробный бюджет предстоит предоставить только тем заявителям, кото-

рые получают приглашения подать полную заявку на второй стадии конкурса.

В 2007 г. объявления о конкурсе можно ожидать в конце марта – апреле.

Пример проектов ППИР:

- ♦ Совершенствование системы управления ЖКХ г. Череповца Вологодской области (2005 – 2007).

- ♦ Развитие общественного участия в разработке и осуществлении экологической политики в Балтийских регионах России (2005 – 2007).

Кроме ППИР, органы власти могут участвовать в проектах Программы консультирования по вопросам политики и Программы Ключевые государственные организации/TWINNING, которые похожи с точки зрения порядка подготовки и заявления проектов. При подготовке заявки не требуется иметь партнера в ЕС, заявителем может выступать орган федеральной или региональной власти. Важно и то, что подробной заявки подавать не нужно, достаточно краткого описания предполагаемого проекта. Кроме того, софинансирование не требуется.

В Ленинградской области по Программе Ключевые государственные организации в настоящее время осуществляется проект «Реформа региональной администрации и территориальных образований Ленинградской области».

Для организаций приграничных регионов, то есть тех регионов, которые граничат со странами-членами ЕС, доступны также Программы соседства (ПС). В России их 6, и они охватывают территории Санкт-Петербурга, Ленинградской, Мурманской, Архангельской, Калининградской и Псковской областей, а также Республики Карелия.

Принцип работы ПС существенно отличается от, например, ППИР. Эти программы управляются не Ев-

ропейской Комиссией, а на уровне регионов, участвующих в программе. Приоритеты устанавливаются регионами самостоятельно, но рамках, заданных Европейской Комиссией. Проекты отбираются представителями регионов

Как уже сказано, ПС имеют схожие правила. В частности, в рамках ПС предоставляются гранты на малые (грант Тасис от 10 до 50 тыс. евро) и крупные (грант Тасис от 50 до 500 тыс. евро) проекты. Срок исполнения проектов — от 18 до 24 месяцев.

У каждой программы есть свои органы управления и за информацией необходимо обращаться в каждую программу соответственно.

Пример проектов ПС, реализуемых в настоящее время:

- ♦ Пространственное планирование — инструмент объединения политики развития приграничных регионов (Печорский район, Псковская область — Видземе, Латвия) — 280 тыс. евро.

- ♦ COIN — Объединяя инновации малых и средних предприятий (Санкт-Петербург — Лахти, Финляндия) — 270 тыс. евро.

Более подробную информацию о проектах и программах можно получить в **Региональном бюро поддержки проектов Программы сотрудничества ЕС — Россия в С.-Петербурге**: Владимир Скороходов, Екатерина Репетун. Измайловский пр., 14, офис 328, тел/факс: (812) 325 08 19 и 712 67 01, lsospb@rol.ru, www.eucoor.ru.

Бюро охватывает своей деятельностью несколько регионов СЗФО, в частности Санкт-Петербург, Ленинградскую, Псковскую, Вологодскую, Новгородскую области и Республику Коми. В зоне деятельности Бюро в настоящее время осуществляется около 50 проектов по различным программам.

Минна Хаапала (Minna Naapala)

(Корпорация по экономическому развитию региона Ювяскюля «Юкес Лтд»)

Е. Г. Белова

(МЦСЭИ «Леонтьевский центр»)

ПРОЕКТ DEX: РАЗВИТИЕ СЕТИ ОПОРНЫХ ЦЕНТРОВ (EXCELLENCE CENTRES) ТРАНСГРАНИЧНОГО ПРОСТРАНСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ДЕЛОВОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РЕГИОНЕ БАЛТИЙСКОГО МОРЯ

Проект Developing EXcellence — DEX был разработан в рамках зонтичного проекта «Форум Восток — Запад: устойчивое развитие региона Балтийского моря», инициированного Российским национальным субкомитетом Программы BSR INTERREG III B в условиях расширения Европейского Союза. Российская инициатива «Форум Восток — Запад» получила поддержку по линии двух программ:

1. В рамках Программы трансграничного сотрудничества в регионе Балтийского моря (BSR Interreg III B) идет реализация проекта «**COMMIN — Promoting Spatial Development by creating COMon MINDscapes**»

2. В рамках Программы малых проектов приграничного сотрудничества (Tacis CBC) реализуется проект «**DEX — Developing EXcellence-DEX: Excellence Centres' network for sustainable development in the Baltic Sea Region**»

Интеррег компонент COMMIN — объединяет 28 партнеров из 11 стран — это консорциум государственных и административных учреждений, министерств и местных правительств, университетов и част-

ных компаний из Белоруссии, Германии, Дании, Латвии, Литвы, Норвегии, Польши, России, Финляндии, Швеции, Эстонии.

COMmon MINDscapes — общий ландшафт знаний — единые научные подходы и общее понимание терминологии пространственного планирования и систем законодательства во всех странах Балтийского моря.

В рамках проекта идет работа по следующим направлениям:

- ♦ создание Интернет-портала по пространственному планированию в регионе Балтийского моря;

- ♦ организация специализированных тренингов;

- ♦ транснациональный обмен инновационными подходами в сфере пространственного планирования. В России такой площадкой для обмена опытом выступают ежегодные форумы лидеров стратегического планирования.

Главный инструмент проекта COMMIN — общедоступный и регулярно обновляемый Интернет-портал, стимулирующий международный обмен знаниями среди всех заинтересованных организаций, вовле-

ченных в пространственное планирование в регионе Балтийского моря. Портал проекта COMMIN разрабатывается как платформа для диалога, ядром которого является постоянно расширяющийся глоссарий по терминологии пространственного планирования. На сайте создается база данных основных терминов планирования на английском языке: самые важные термины планирования одиннадцати стран-участниц проходят гармонизацию и будут представлены через общие английские термины, основанные на едином понимании и общепринятом определении.

Тасис компонент Developing EXcellence DEX — это проект, направленный на расширение сотрудничества между региональными органами власти Центральной Финляндии и Северо-Запада России в сфере:

- ♦ разработки и реализации региональных стратегий и планов;
- ♦ программ поддержки предпринимательства и инноваций на основе эффективного использования новых инструментов ЕС — Программ Соседства.

Главная цель проекта — подготовка стейкхолдеров (политиков, представителей органов исполнительной власти, представителей НКО) Северо-Западного региона России к более активному трансграничному сотрудничеству в регионе Балтийского моря, что должно, в свою очередь:

- ♦ усилить осведомленность и вовлечение широкой общественности России в решение проблем региона Балтийского моря (РБМ) и содействовать снижению возможных негативных последствий расширения ЕС;
- ♦ дать новый экономический стимул развитию Северо-Запада России за счет активизации международных контактов представителей власти и бизнеса местного и регионального уровня в рамках конкретных проектов сотрудничества.

Ведущим партнером проекта является компания регионального развития «ЮКЕС Лтд» (г. Ювяскюля). Леонтьевский центр и Правительство Ленинградской области — основные российские партнеры, муниципалитет города Ювяскюля — дополнительный партнер. Целевыми группами проекта являются:

- ♦ государственные служащие Северо-Запада России, ответственные за пространственное планирование, региональное экономическое развитие и поддержку предпринимательства;
- ♦ представители инфраструктурных организаций, содействующих развитию территориального стратегического планирования и МСБ.

Опорные центры

Главная идея проекта — создание на базе действующей инфраструктуры поддержки территориального стратегического планирования и предпринимательства **сети Опорных центров — Centres of Excellence**, оказывающих содействие органам власти в разработке и продвижении проектов сотрудничества по Программам Соседства ЕС в пяти регионах Северо-Запада РФ:

- ♦ Ленинградская область
- ♦ Мурманская область
- ♦ Псковская область
- ♦ Республика Карелия
- ♦ Санкт-Петербург

В ходе реализации проекта, в каждом регионе были отобраны следующие опорные центры:

1. Санкт-Петербург — Ассоциация специалистов по экономическому развитию территорий (АССЭТ)

Основной целью Ассоциации является содействие социально-экономическому развитию российских го-

родов и регионов через формирование сообщества высокопрофессиональных специалистов.

2. Республика Карелия — Карельский научный центр (КарНЦ РАН)

Карельский научный центр РАН активно участвует в решении задач средне- и долгосрочного планирования развития Республики Карелия. Учеными Центра формируются программы развития отдельных отраслей экономики и территориальных образований, разрабатываются нормативно-правовые документы.

3. Ленинградская область — ГУ «Ленинградский областной центр поддержки предпринимательства», Фонд «Рецепт»

Основной целью Фонда является осуществление мер по поддержке и развитию малого предпринимательства в Ленинградской области на основе объединения финансовых и имущественных ресурсов, предоставляемых бюджетами всех уровней, внебюджетными отечественными источниками, зарубежными программами, частными инвесторами. Фонд работает в тесном контакте с ключевыми организациями, созданными для оказания услуг субъектам малого предпринимательства в Ленинградской области.

4. Мурманская область — Государственный фонд развития малого предпринимательства Мурманской области (ФОРМАП)

Основными целями деятельности Фонда являются:

- ♦ развитие и поддержка малого предпринимательства в Мурманской области;
- ♦ финансирование программ, проектов и мероприятий, направленных на развитие и поддержку малого предпринимательства в Мурманской области;
- ♦ развитие инфраструктуры малого предпринимательства;
- ♦ содействие установлению и развитию деловых контактов между субъектами малого предпринимательства.

5. Псковская область — Псковский областной фонд/центр поддержки малого предпринимательства

Основные направления деятельности Фонда:

- ♦ выдача займов и консультирование субъектов малого и среднего предпринимательства по различным вопросам ведения бизнеса;
- ♦ финансовая поддержка предпринимательства;
- ♦ поиск партнеров для клиентов.

Основная деятельность по проекту включает: обмен опытом, тренинги, исследования; разработку Интернет-портала и интерактивной информационной системы в рамках проекта COMMIN; разработку проектов сотрудничества по Программам Соседства; распространение лучшего опыта по пространственному планированию и региональному экономическому развитию в регионе Балтийского моря в рамках ежегодных Форумов лидеров стратегического планирования в городах и регионах России.

Исследования DEX

Тема исследования, проводимого в ходе проекта DEX, — «Предпосылки для международного сотрудничества, ориентированного на результат в сфере регионального развития». Целью исследования является изучение условий и предпосылок развития международной кооперации и расширение бизнес-контактов на Северо-Западе России. Также в рамках DEX проводится исследование по системам планирования, терминологии и российскому законодательству в России в рамках проекта COMMIN.

Тренинги

Так же как и в проекте COMMIN, целью DEX является институциональное строительство. Возможность такого строительства базируется на создании сети опорных центров и на доступных тренинговых методиках, предоставляемых проектом COMMIN. Тренинги включают в себя поездки на стажировки, семинары и мастер-классы, которые создают площадку для обмена информацией и опытом, и способствуют лучшему пониманию различных моделей развития, методов планирования и взглядов, преобладающих в тех или иных частях региона Балтийского моря.

В результате реализации проекта 28 представителей администраций и инфраструктурных организаций, содействующих развитию предпринимательства и территориального стратегического планирования, приняли участие в **двух тренинговых программах**, организованных в рамках проекта COMMIN.

30 ноября—2 декабря 2005 г., в г. Ювяскюля (Финляндия) состоялась тренинговая программа «Национальные, региональные и межрегиональные программы по поддержке инноваций и развитию опорных центров (excellence centres) — инициативы, опыт, примеры успешных проектов». Стержневой темой программы стало обсуждение региональных стратегий инновационного развития, инструментов повышения конкурентоспособности регионов на основе эффективного использования научного и образовательного потенциала, стимулирования «экономики знаний» в условиях глобализации. В рамках тренинга состоялась презентация приоритетных международных проектов региона Ювяскюля и посещение Регионального Совета Центральной Финляндии, а также ведущих экспертных и университетских центров.

6—8 апреля 2006 г., в г. Ювяскюля (Финляндия) в рамках тренинговой программы «Пространственное планирование и региональное развитие — прошлое, настоящее и будущее» состоялось обсуждение инструментов Европейской региональной политики и Программ Соседства на 2007—2013 гг., были представлены подходы и инструменты территориального планирования и регионального развития Германии, Эстонии, Польши, Литвы и России (Санкт-Петербург). Также участники тренинга посетили региональную Ярмарку предпринимательства-2006, на которой были представлены новые инструменты и идеи для развития частного бизнеса и инноваций, а также организован ряд семинаров и информационных брифингов на актуальные темы. Участники тренинговой программы от Ленинградской области рассказали о программе поддержки малого предпринимательства на 2006—2008 гг. и о возможностях ведения бизнеса и инвестиционной деятельности на территории Ленинградской области.

Региональные семинары

Партнеры проекта, следуя принципам «learning by doing» («учимся делая») совместно с опорными центрами провели серию пилотных семинаров в пяти регионах Северо-Запада, в которых приняло участие более 150 представителей администраций, научных центров, предпринимательских структур и некоммерческих организаций Ленинградской, Мурманской, Псковской области, Санкт-Петербурга, Республики Карелия.

Партнеры проекта ознакомили участников пилотных семинаров с успешным опытом и инструментами регионального/муниципального развития Центральной Финляндии:

- ♦ целенаправленными и эффективными стратегиями регионального развития (на примере стратегии интернационализации региона Ювяскюля);

- ♦ инструментами международного сотрудничества в реализации планов стратегического развития и привлечении новых экономических и человеческих ресурсов в регион (на примере создания международных проектов и сетей);

- ♦ сетевой деятельностью муниципальной корпорации по экономическому развитию;

- ♦ услугами по глобализации для предприятий и стратегиями проникновения на мировые рынки.

Также партнеры проекта предоставили участникам региональных семинаров подробную информацию о новых возможностях Программ Соседства в регионе Балтийского моря как эффективного инструмента реализации региональных стратегий и программ поддержки предпринимательства.

24—25 апреля 2006 г. в Правительстве Ленинградской области состоялся Первый пилотный семинар «Успешная муниципальная политика развития: опыт муниципалитетов Центральной Финляндии и перспективы сотрудничества по программам ЕС Тасис». В рамках семинара председателем Комитета по развитию малого, среднего бизнеса и потребительского рынка были представлены приоритеты государственной финансовой поддержки малого предпринимательства в Ленинградской области, а также состоялась рабочая встреча участников проекта DEX «Как использовать полученные знания и опыт для дальнейшей работы по разработке услуг поддержки предпринимательства (в том числе для разработки совместных международных проектов)».

13—14 июня 2006 г., в Петрозаводске (Республика Карелия) в рамках пилотного семинара по проекту DEX представители Карельского научного центра РАН и Министерства экономического развития Республики Карелия рассказали о системе территориального планирования, ходе разработки и реализации стратегий и планов регионального развития, мерах государственной поддержки малого предпринимательства в Республике Карелия. В работе семинара приняли участие руководители Регионального бюро поддержки Программы сотрудничества ЕС и России в г. Петрозаводске и Технического секретариата программы «Добрососедство Еврорегион Карелия» в г. Петрозаводске, которые ознакомили участников с возможностями программ ЕС для совместной деятельности в сфере развития предпринимательства. Также были представлены текущие проекты ЕС и определены перспективные направления сотрудничества.

27—28 июня 2006 г., в Мурманске в рамках семинара по проекту DEX Департаментом экономического развития Мурманской области были представлены Стратегия регионального развития и программа «Развитие предпринимательства в Мурманской области на 2005—2008 гг.». Представитель отдела внешнеэкономических связей Департамента экономического развития Мурманской области рассказала об участии области в программах международного сотрудничества, включая программу соседства Коларктик. Также состоялось обсуждение стратегий международного сотрудничества и стратегических подходов: как модель поддержки малого и среднего бизнеса может быть реализована в регионе?

3—4 октября 2006 г., в Собрании депутатов Псковской области прошел семинар по проекту DEX: Развитие сети опорных центров (excellence centres) трансграничного делового сотрудничества в регионе Балтий-

ского моря. Представители Государственного комитета Псковской области по экономическому развитию и имущественным отношениям в рамках семинара рассказали о Стратегии регионального развития и областной целевой программе «Государственная поддержка и развитие малого предпринимательства в Псковской области на 2002 – 2006 гг.», а также об участии Псковской области в программах международного сотрудничества. Представитель комитета по инвестициям и стратегическому развитию ознакомил участников с инвестиционными возможностями Псковской области.

В Санкт-Петербурге семинары и представление проекта DEX состоялись в рамках общероссийских форумов лидеров стратегического планирования.

19–22 октября 2005 г., в рамках Четвертого общероссийского форума лидеров стратегического планирования «Стратегическое планирование в городах и регионах России: измеряя результаты» прошел первый рабочий семинар с обсуждением возможностей и основных направлений участия в Программах Соседства в регионе Балтийского моря.

Developing EXcellence — DEX предоставляет уникальную возможность научиться использовать следующие программы соседства как эффективный инструмент для разработки и реализации региональных стратегий и планов:

- ♦ Программа Соседства региона Балтийского моря.
- ♦ Программа Соседства Коларктик.

- ♦ Программа Соседства Карелия/Россия.
- ♦ Программа Соседства Юго-Восточная Финляндия/Россия.
- ♦ Программа Соседства Эстония/Латвия/Россия.
- ♦ Программа Соседства Литва/Польша/Россия.

18–20 октября 2006 г., в рамках Пятого общероссийского форума лидеров стратегического планирования «Стратегическое планирование в городах и регионах России: локализация национальных проектов» прошел заключительный семинар «Инновационные инструменты регионального и муниципального развития и поддержки МСБ: успешный опыт Центральной Финляндии и регионов Северо-Запада РФ». В работе семинара приняли участие представители администраций Санкт-Петербурга и других субъектов Федерации Северо-Запада России, эксперты Леонтьевского центра, Института Всемирного банка и Корпорации по экономическому развитию региона Ювяскюля Юкес Лтд, а также представители проектов Тасис по поддержке ИКТ и инноваций в регионах Северо-Запада.

На сайте проекта DEX www.dex.leontief.net можно подробно ознакомиться с основными результатами исследований, материалами тренинговых программ и пилотных семинаров, а также деятельностью опорных центров и партнерских организаций по разработке совместных проектов в рамках Программ Соседства в регионе Балтийского моря.

А. А. Баденко

(Проект Тасис «Развитие интерактивных государственных сервисов на основе Интернет для бизнеса Северо-Запада России», Санкт-Петербург)

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ПРОЕКТА ТАСИС «РАЗВИТИЕ ИНТЕРАКТИВНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЕРВИСОВ НА ОСНОВЕ ИНТЕРНЕТ ДЛЯ БИЗНЕСА СЕВЕРО-ЗАПАДА РОССИИ»

Проект Тасис «Развитие интерактивных государственных сервисов на основе Интернет для бизнеса Северо-Запада России» стартовал в ноябре 2005 г. и продлится в течение 24 месяцев.

Проект реализуется в координации с государственными целевыми программами РФ (включая программу «Электронная Россия»), и региональных властей для широкого использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), как продолжение Стратегии ЕС в отношении Российской Федерации.

Проект реализуется в контексте следующих программ Тасис:

♦ Tacis EC 2003 Co-operation in the Baltic Sea Region Action Programme — Программа действий по сотрудничеству в регионе Балтийского моря в области защиты окружающей среды и управления природными ресурсами, предполагающая использование ИКТ, чтобы облегчить экономическое развитие и способствовать международной торговле в рамках Северного э-Направления.

♦ Tacis CBC SPF — ICT Development Network in St. Petersburg — Проект создания в Санкт-Петербурге ИКТ сети развития, проект имеет сильный акцент на международное сотрудничество.

♦ Tacis CBC 2002 — eKarelia — проект, ориентированный на развитие модели информационного общества, основанной на лучших методах ЕС и опыте скандинавских стран.

♦ Tacis 2003 — E-Skills for Russian SMEs II — проект, ориентированный на объединение деловых ресурсов в России на основе образовательных мероприятий для обеспечения растущих требований к навыкам специалистов малых и средних предприятий (МСП) и использованию интеллектуального капитала и потенциал ИКТ.

Основная цель проекта заключается в стимулировании экономического роста и конкурентоспособности российской экономики, расширении возможностей ее интеграции в общеевропейскую экономику через расширение использования ИКТ, в частности, усовершенствования обслуживания МСП органами государственной власти.

Специфическими целями проекта являются:

♦ Улучшить политическую, законодательную и административную основы для электронного бизнеса, наряду с их проведением в жизнь, согласно лучшим европейским практикам.

♦ Разработать интерактивные G2B Интернет-сервисы на пилотных территориях.

♦ Создать возможности для развития и применения G2B сервисов.

♦ Повысить уровень осведомленности о преимуществах G2B сервисов как практических инструментов повышения качества взаимодействия между органами государственного управления и МСП и повысить уровень понимания малым и средним бизнесом действий органов государственного управления в их регионе.

Долгосрочная цель реализации проекта (по его завершении) заключается:

- ♦ в создании условий, при которых государственный сектор быстро и гибко приспосабливается к технологическому прогрессу;
- ♦ в создании условий стимулирования развитию МСП через обеспечение G2B сервисами, отвечающими реальным потребностям бизнеса;
- ♦ в создании условий поддержания международной торговли и деловых отношений;
- ♦ в подготовке ликвидации технологического разрыва в использовании информационных технологий бизнеса Северо-Запада России и стран ЕС, которые активно используют G2B сервисы;
- ♦ в создании условий взаимовыгодного технологического сотрудничества на основе общеевропейских приоритетов развития.

Проект реализуется в составе следующих этапов:

- ♦ Начальная фаза.
- ♦ Компонент 1 — Политическая, законодательная и управленческая поддержка электронных государственных сервисов (G2B — сервисы).
- ♦ Компонент 2 — Определение пилотных территорий и разработка пилотных G2B сервисов.
- ♦ Компонент 3 — Создание системы обучения и повышения квалификации.
- ♦ Компонент 4 — Распространение полученного опыта и знаний, мониторинг эффективности результатов.

Начальная фаза предполагает:

- ♦ организацию и создание форума заинтересованных получателей результатов проекта (участников) для обсуждения путей реализации проекта и его результатов;
- ♦ разработку методологии развития пилотных проектов;
- ♦ рассмотрение концептуальных вопросов G2B и существующих лучших практик в G2B сервисах;
- ♦ отбор подходящих G2B сервисов для Северо-Запада России;
- ♦ разработку методологии предоставления услуг обучения (дистанционное обучение, специализированные центры);
- ♦ формирование партнерской сети организаций — участников, активно заинтересованных в результатах проекта.

Результат фазы: Методики отбора пилотных регионов и государственных сервисов в них, перечень государственных ведомств, коммерческих организаций и представителей научно-экспертного сообщества — участников проекта, стратегия реализации проекта.

Работы в рамках Компонента 1 предполагают:

- ♦ оценку текущей G2B деятельности и практик в органах государственного управления России в целом и Северо-Запада России;
- ♦ классификацию текущей деятельности государственных ведомств и механизмов предоставления G2B сервисов;
- ♦ оценку существующих в ЕС лучших практик разработки и реализации G2B управленческой политики и законодательства на применимость к условиям Российской Федерации;
- ♦ классификацию национального опыта G2B по странам ЕС, в свете программы э-Европы.

Результат: подготовка развернутого отчета о перспективах международного сотрудничества на основе

совместимых G2B сервисов. Отчет также определит возможности осуществления предполагаемых связанных целевых программ и сможет сформировать основу для пилотных проектов, планируемых по другим компонентам Проекта.

Работы в рамках Компонента 2 предполагают:

- ♦ Разработку системы критериев для отбора пилотных территорий (субъектов Федерации в рамках СЗФО и/или муниципалитетов), наиболее перспективных с точки зрения развертывания G2B сервисов.
 - ♦ Разработку системы критериев для отбора наиболее эффективных G2B сервисов для конкретных целевых групп пользователей.
 - ♦ Разработку в сотрудничестве с участниками проекта G2B сервисов для пилотных территорий.
 - ♦ Интеграцию разработанных сервисов в существующие Интернет-порталы.
 - ♦ Разработку системы критериев для оценки эффективности и мониторинга G2B сервисов на пилотных территориях.
 - ♦ Согласование требований к подготовке персонала для предоставления/использования G2B сервисов.
- Результат:** развернутые 4 G2B сервиса на 3 пилотных территориях.

Работы в рамках Компонента 3 предполагают:

- ♦ Определение целевых групп малого и среднего бизнеса для обучения, согласование критериев отбора участников курсов обучения.
 - ♦ Разработку стандартных обучающих инструментов, инструкций, руководств и других необходимых учебно-программных и учебно-педагогических материалов, используемых для проведения семинаров и дистанционного обучения.
 - ♦ Разработку заключительных экзаменационных тестов для каждого модуля курса.
 - ♦ Разработку критериев оценки и сравнения эффективности обучающих мероприятий.
 - ♦ Проведение учебных мероприятий (в опорных центрах в пилотных регионах) и обеспечение доступности необходимых материалов.
- Результат:** действующая система обучения, комплекты необходимых учебно-программных и учебно-педагогических материалов, подготовленные специалисты государственных ведомств и коммерческих структур.

Работы в рамках Компонента 4 предполагают:

- ♦ Освещение хода и результатов проекта в средствах массовой информации (СМИ).
 - ♦ Обмен баннерами с сайтами и порталами в пилотных регионах.
 - ♦ Проведение специализированных семинаров (в том числе и выездных) для специалистов государственных ведомств.
 - ♦ Проведение специализированных семинаров (в том числе и выездных) для специалистов коммерческих структур.
 - ♦ Проведение итоговой конференции по проекту.
- Результат:** серия публикаций в традиционных и электронных СМИ о проекте, сформированное позитивное отношение на всех уровнях к перспективам развития G2B, мотивация к использованию результатов проекта в других регионах.

Целевыми группами проекта являются:

- ♦ Предприятия малого и среднего бизнеса.
- ♦ Органы государственного управления уровня субъекта Федерации и органы местного самоуправления.

- ♦ Интернет-сообщество Северо-Западного федерального округа Российской Федерации.

Также предполагается привлечение к проекту следующих групп:

- ♦ Провайдеры Интернет-услуг и ИТ-компанияи.
- ♦ Научно-экспертное сообщество.

Группы участников, которые предполагаются к участию в проекте:

- ♦ Коммерческие фирмы малого и среднего бизнеса, которые заинтересованы в получении новых конкурентных преимуществ за счет доступа к государственным информационным услугам.

- ♦ Органы государственного управления, которые заинтересованы в развитии бизнеса, улучшении социальной среды, повышении инвестиционной привлекательности подведомственной территории.

- ♦ ИКТ компании и структуры экспертно-научного сообщества, которые заинтересованы в предложении своих инновационных и технических услуг для активной работы на рынке создания и предоставления интерактивных услуг.

Предполагаются следующие формы участия:

- ♦ Партнеры — организации, непосредственно участвующие в реализации мероприятий, запланированных по проекту.

- ♦ Участники — организации, участвующие в планировании, обсуждении и оценке мероприятий, запланированных по проекту.

- ♦ Волонтеры — организации, изъявившие желание внести свой вклад в реализацию того или иного компонента проекта.

Форма участия определяется общей готовностью организации (как технической, так и мотивационной) способствовать достижению целей проекта.

Предполагаемые результаты для участников могут быть следующими:

- ♦ Партнеры имеют возможность использовать и/или адаптировать к своим специфическим целям в рамках своей организации или территории лучшие практики и решения, сформированные в ходе реализации проекта.

- ♦ Участники имеют возможность оказать реальное влияние на формирование как промежуточных, так и окончательных рекомендаций проекта, которые будут представлены органам государственной власти как на региональном, так и на окружном и федеральном уровнях.

- ♦ Волонтеры имеют возможность ознакомиться с информационными материалами проекта, получить возможность реального диалога с различными уровнями государственной власти и бизнес-сообщества, расширить свои собственные возможности по использованию ИКТ для решения собственных бизнес-задач.

Предполагается, что в результате проекта будут достигнуты следующие результаты:

- ♦ Комплексный региональный сравнительный анализ политических и административных структур и G2B сервисов, существующих в России и странах Европейского Союза.

- ♦ Политические рекомендации и проекты законодательных инициатив для обеспечения дальнейшего развития G2B сервисов.

- ♦ Система 4 интерактивных пилотных G2B сервисов, функционирующая на 3 пилотных территориях.

Курсы обучения, которые разработаны, организованы и функционируют для развития возможностей региональных администраций продолжать разработку G2B сервисов.

- ♦ В региональных структурах поддержки МСП для консультации местных МСП по вопросам интерактивных G2B сервисов.

- ♦ Результаты и материалы проекта, распространяемые в другие регионы России (особенно Северо-Запада России) и в федеральные органы власти.

- ♦ Разработанная и используемая система мониторинга распространения лучших практик и методик применения интерактивных пилотных G2B сервисов.

Проект реализуется на территории Северо-Западного федерального округа Российской Федерации силами международного консорциума:

- ♦ Steinbeis GmbH & Co. KG für Technologietransfer — немецкая компания, одна из ведущих в Европе по проблемам развития и адаптации технологий, в течение последних 5 лет реализующая проекты в Санкт-Петербурге и Ленинградской области.

- ♦ INTEGRATION — IKESOL — франко-немецкая компания, ведущий член консорциума по программе «E-Skills» с исключительным международным опытом организации информационного обмена между бизнесом и государством, в том числе и в образовательной сфере.

- ♦ Helsinki Consulting Group — финская компания, ведущий член консорциума по программе «E-Karelia», одна из ведущих консалтинговых компаний в Финляндии, объединяющая высококвалифицированную команду экспертов в самых различных областях.

- ♦ DIADIKASIA — греческая компания, реализовавшая комплексный проект e-G2B/G2C в Греции на основе интерактивных Интернет-сервисов.

- ♦ ЗАО «Лаборатория Макроэкономических Исследований» — российская компания, более 12 лет специализирующаяся на информационных проектах для российских государственных структур как федерального, так и регионального уровня, а также на проектировании управления и систем контроля качества государственных целевых программ.

И. В. Куприенко

(Проект ЕС «Электронные навыки для российских малых и средних предприятий — II»)

**ПРОЕКТ ЕС «ЭЛЕКТРОННЫЕ НАВЫКИ
ДЛЯ РОССИЙСКИХ МАЛЫХ И СРЕДНИХ ПРЕДПРИЯТИЙ — II»**

Проект «Электронные навыки для российских малых и средних предприятий — II» выполняется консорциумом компаний во главе с Inno AG Karlsruhe, Германия. Другие компании консорциума: Helsinki Consulting Group, Fraunhofer Gesellschaft и Copenha-

gen Development Consulting. Партнер проекта — Северо-Западный центр поддержки малого и среднего бизнеса, Санкт-Петербург.

По сравнению с европейскими странами, использование информационных и коммуникационных

технологий (ИКТ) в России пока еще находится на низком уровне. Российский рынок становится все более открытым, страна готовится к вступлению в ВТО, и российским предприятиям приходится постоянно бороться с все возрастающей конкуренцией на стремительно развивающемся мировом рынке товаров и услуг. Внедрение современных технологий в бизнесе, применение ноу-хау для повышения эффективности бизнес-процессов и своевременное использование новых каналов продаж становятся жизненно необходимыми для дальнейшего развития потенциала российских малых и средних предприятий (МСП).

Основной целью проекта является повышение конкурентоспособности местных компаний через применение лучших, проверенных опытом ИКТ. Девиз проекта — **«Сначала бизнес — затем технологии»**. Основное внимание будет уделяться тем преимуществам, которые получает бизнес в результате применения ИКТ: увеличение продаж, снижение затрат, повышение эффективности и укрепление отношений с клиентами/партнерами, ведущее к увеличению прибыли.

В ходе **первой фазы проекта**, которая выполнялась в Санкт-Петербурге и Новгородской области с 2004 по июнь 2006 г., была создана надежная база для следующей фазы проекта. Были разработаны и распространены информационные и учебные материалы для компаний и консультантов. Команда опытных местных специалистов обучалась методикам внедрения современных ИКТ в бизнес-процессы ряда малых предприятий.

Вторая фаза проекта увеличивает число регионов, участвующих в проекте, с двух до семи. Все регионы входят в состав Северо-Западного федерального округа. В качестве рабочей базы проект создаст Ресурсные центры ИКТ в каждом из семи регионов. Эти центры образуют сеть учебных центров по внедрению ИКТ, целью которых будет оказание помощи местным МСП. В каждом регионе пройдет обучение группа, состоящая, по меньшей мере, из пяти консультантов по ИКТ. Планируется, что совместно с европейскими экспертами эти консультанты окажут помощь трем кластерам (группам) предприятий и, по меньшей мере, 10 предприятиям в каждом регионе. Стратегии по внедрению ИКТ, рабочие планы и планы развития будут разработаны совместно с руководителями этих предприятий. По желанию предпринимателей, эксперты проекта также могут оказать помощь как в поиске наиболее выгодных источников финансирования, так и при внедрении новейших ИКТ на предприятии. Проект также планирует провести полномасштабную кампанию по повышению уровня информированности предпринимателей о возможностях современных ИКТ для развития бизнеса и повышения его эффективности.

О. В. Русецкая

(МЦСЭИ «Леонтьевский центр»)

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ДИСТАНЦИОННОГО ОБУЧЕНИЯ ПО ПРОГРАММЕ «ГОРОДСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ»

Программа дистанционного обучения «Городское управление» (далее — Программа) основана на темах комплексного учебного курса Института Всемирного банка по управлению городским хозяйством. Этот

По ходу проекта будут получены следующие результаты:

- ♦ Сравнительный анализ малых предприятий Северо-Западного региона и Европейского Союза с точки зрения применения информационных технологий в повседневной деятельности.
- ♦ Аудит ИКТ, по меньшей мере, 10 малых предприятий в каждом регионе.
- ♦ Обучение, по меньшей мере, 5 специалистов-консультантов по ИКТ в каждом регионе, способных в дальнейшем проводить аудит ИКТ на предприятиях, оказывать помощь по развитию бизнеса с применением информационных технологий, отслеживать выполнение проектов по внедрению ИКТ, предоставлять необходимую информацию по обучению и повышению квалификации в сфере ИКТ.
- ♦ Оценка эффективности использования информационных технологий малыми предприятиями Северо-Западного региона и помощь в их более эффективном применении, оценка потенциала по использованию ИКТ в регионе.
- ♦ Создание сети Ресурсных центров по вопросам внедрения информационных и коммуникационных технологий в Санкт-Петербурге и ряде районов Северо-Запада.
- ♦ Совместная работа с местными властями Северо-Западного региона по разработке региональной стратегии использования информационных и коммуникационных технологий малыми предприятиями, установление партнерских отношений с аналогичными центрами в странах ЕС.
- ♦ Обобщение положительного опыта применения информационных и коммуникационных технологий на обследованных группах МСП и распространение этого опыта среди других предприятий региона.
- ♦ Организация информационных кампаний по предоставлению объективных данных о возможностях ИКТ для повышения эффективности работы предприятий.

В целевую группу проекта входят:

- ♦ Малые и средние предприятия Северо-Западного федерального округа.
- ♦ Ассоциации малого бизнеса, торгово-промышленные палаты.
- ♦ Местные администрации, ответственные за развитие малого бизнеса.
- ♦ Местные специалисты — потенциальные консультанты по применению ИКТ в работе предприятий.
- ♦ Тренинговые компании.
- ♦ Ресурсные центры.

Офис проекта находится по адресу: 190005, Россия, Санкт-Петербург, Измайловский проспект, 14 (офис 316). Телефон и факс: +7 (812) 7126780. E-mail: info@e-skills.spb.ru.

Европы в Будапеште (Венгрия); для участников из бывших республик СССР в Киеве (Украина) и Тбилиси (Грузия). Авторами исходных материалов модулей обучения являются специалисты – эксперты Всемирного банка из разных стран, в частности: Тим Кэмпбелл, Маргарет Тальвиц, Гжегож Горжелак, Пол Браун, Ян Бржески, Каталин Деметер, Михали Копаний, Джозеф Хегедюш. Россию представляют — Леонид Лимонов и Ольга Русецкая (Леонтьевский центр), Герман Ветров и Марина Либоракина (Институт экономики города).

Создатели версии данного курса для дистанционного обучения были уверены, что и сетевая интерактивная версия будет столь же хорошо принята учащимися. Основная цель данной Программы — познакомить специалистов и практических работников в области городского развития с новейшими аналитическими и исследовательскими материалами по теме «Городское управление» для того, чтобы они могли более эффективно работать в изменяющихся условиях и находить эффективные способы решения проблем в основных областях городского управления и хозяйствования. Прежде всего, это представители муниципальной и региональной власти, а также консультанты, представители негосударственных организаций, преподаватели ведущих учебных заведений.

Дистанционное обучение через Интернет по Программе проводится уже в течение четырех лет (в январе – июне 2004, 2005 и 2006 гг.; 15 января 2007 г. начнется обучение новой группы слушателей).

За это время произошла трансформация подходов к организации процесса обучения, был расширен состав учебных модулей, а также дополнены имевшиеся в исходной версии учебные материалы. В 2004 – 2005 гг. обучение проводилось по 10 модулям. Для успешного прохождения обучения и получения свидетельства учащимся необходимо было освоить учебные материалы и

выполнить соответствующие задания по 10 модулям, а также написать курсовой проект. С 2006 г. обучение в рамках Программы ведется по трем курсам, включающим 12 модулей (табл. 1). Материалы по новому модулю обучения «Роль государственного сектора и гражданского общества в развитии социально-ответственного бизнеса» подготовлены в 2005 – 2006 гг. ведущими зарубежными специалистами Международного форума лидеров бизнеса Принца Уэльского, Всемирного банка, российскими экспертами при поддержке Фонда глобальных возможностей Посольства Великобритании. Слушателям предоставлена возможность выбора курсов для обучения. Обязательным для изучения всеми слушателями является первый курс. В дополнение к этому на выбор слушатель может пройти обучение по второму и/или третьему курсу.

Для успешного прохождения модулей обучения слушатели должны в соответствии с учебным графиком: выбрать и кратко описать город, на примере которого будут рассматриваться изучаемые темы; самостоятельно прослушивать 2–3 лекции в аудио формате до 30 минут каждая; ознакомиться с материалами для чтения и учебными примерами, обсуждать актуальные вопросы по соответствующей тематике с преподавателями и другими участниками обучения в рамках Дискуссионного форума; выполнить практическое задание (как правило, на примере своего города); пройти проверочный тест. Учебные материалы рассылаются участникам обучения на компакт дисках до начала обучения.

Особую роль создатели Программы изначально придавали необходимости поддерживать активный диалог между теми, кто желает обучаться. Для этого на платформе обучения имеются специальные средства общения: Доска объявлений, Электронная почта, Электронная конференция (Дискуссионный форум) и Обмен файлами.

Доска объявлений. Объявления вывешиваются администраторами и преподавателями курса по различ-

Таблица 1.

Трансформация программы обучения в 2006 г.

№ п/п	Наименование модулей обучения	2004–2005 гг.	2006–2007 гг.
		Курс «Городское управление» (10 модулей)	Программа «Городское управление» (12 модулей)
			Курс 1. Основы городского управления (4 модуля)
1.	Новые перспективы в развитии городов.	+	+
2.	Стратегический план города и местное экономическое развитие	+	+
3.	Управление изменениями: повышение организационной эффективности	+	+
4.	Роль государственного сектора и гражданского общества в развитии социально-ответственного бизнеса	–	+
			Курс 2. Управление финансами (3 модуля)
5.	Мобилизация ресурсов	+	+
6.	Партнерство между государственным и частным сектором	+	+
7.	Муниципальный бюджет	+	+
			Курс 3. Городское развитие по отдельным направлениям (5 модулей)
8.	Городская земля, недвижимость и жилой фонд	+	+
9.	Городской транспорт	+	+
10.	Городская среда	+	+
11.	Городская бедность	+	+
12.	Гендерные вопросы	–	+

ным организационным вопросам, связанным с началом прохождения очередного модуля, темами дискуссий и заданиями по очередному модулю.

Электронная почта используется для отправки слушателями выполненных заданий и слушателям – результатов проверки заданий; сообщений слушателям – в дополнение к информации, вывешенной на Доске объявлений; общения между слушателями. Об интенсивности общения может свидетельствовать количество полученных сообщений по электронной почте администратором Программы в процессе обучения: в 2004 г. — 475, в 2005 г. — 306, в 2006 г. — 727.

Электронная конференция (Дискуссионный форум). Основное назначение – обмен мнениями по ключевым вопросам курса. Ведущими дискуссии выступают преподаватели и администраторы курса. В качестве преподавателей приглашаются, прежде всего, эксперты Леонтьевского центра. Так, беспрерывным ведущим

обсуждения вопросов стратегического планирования является директор Ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре д. э. н. Жихаревич Б. С. В начале каждой недели с началом изучения очередного модуля обучения вывешиваются вопросы для обсуждения на текущую неделю. Обсуждение может продолжаться и дальше, но рекомендуемая активная фаза – текущая неделя изучения соответствующего модуля. Слушатели присылают свои сообщения, задают вопросы, вывешивают полезную информацию по своему городу. Ведущий предлагает полезную информацию по новым проектам ИВБ по данной теме, информацию об обсуждении соответствующих вопросов в Совете Федерации, Государственной Думе, Правительстве РФ и т. д. В конце дискуссии преподаватель подводит краткие итоги. Число сообщений, присланных участниками дискуссии по различным модулям, представлено в табл. 2

Таблица 2.

Число сообщений в Дискуссионном форуме

Наименование модулей обучения	2004 г.		2005 г.		2006 г.	
	всего	на одного слушателя	всего	на одного слушателя	всего	на одного слушателя
1. Новые перспективы в развитии городов	30	1,5	52	3,1	52	1,9
2. Стратегический план города и местное экономическое развитие	43	2,15	54	3,2	72	2,6
3. Управление изменениями: повышение организационной эффективности	35	1,75	34	2,0	51	1,8
4. Роль государственного сектора и гражданского общества в развитии социально-ответственного бизнеса					36	1,3
5. Мобилизация ресурсов	21	1,05	44	2,6	41	2,4
6. Партнерство между государственным и частным сектором	22	1,1	42	2,5	28	1,6
7. Муниципальный бюджет	31	1,55	34	2,0	21	1,2
8. Городская земля, недвижимость и жилой фонд	87	4,35	31	1,8	20	1,3
9. Городской транспорт	37	1,85	27	1,6	19	1,3
10. Городская среда	46	2,3	24	1,4	27	1,8
11. Городская бедность	56	2,8	31	1,8	23	1,5
12. Гендерные вопросы					19	1,3

Обмен файлами используется для размещения информации о городах участников курса, информации об успешных проектах в городах участников, результатов последних исследовательских проектов Всемирного банка, научно-практических конференций, круглых столов по тематике изучаемых модулей, а также выполняемых учащимися курсовых проектов.

Для того, чтобы успешно завершить курс и получить соответствующее свидетельство, участники должны также выполнить заключительные задания: пройти контрольный тест, подготовить курсовой проект, заполнить и отправить организаторам форму по оценке курса. Курсовой проект — описание конкретного метода управления, процесса или проекта, имеющего отношение к проблемам, рассматриваемым в рамках учебного курса. Метод, процесс должны находиться в стадии реализации, с тем, чтобы можно было судить о достигнутых результатах и происшедших изменениях. Лучшие курсовые проекты размещаются в качестве дополнительных учебных материалов для участников обучения в следующем году.

По завершении курса слушатели оценивают по пятибалльной шкале полезность обучения по ряду характеристик, и эти оценки высоки (в скобках приводится

процент слушателей, оценивших соответствующую характеристику на 4 и 5 по курсу 1 в 2006 г.):

1. Актуальность данного мероприятия для той работы/тех функций, которые слушатель выполняет в настоящее время (88).

2. Объем новой информации, с которой ознакомился слушатель (96).

3. Полезность полученной информации (100).

4. Степень, в которой в рамках мероприятия уделялось внимание тому, о чем действительно хотел узнать слушатель (85).

5. Степень соответствия программы мероприятия объявленным целям (96).

6. Степень полезности мероприятия в целом (100).

В 2004–2006 гг. успешно прошли обучение и получили сертификаты 65 чел. из 36 городов (охвативших пространство нашей страны от Калининграда на западе до Владивостока на востоке), а также Грузии, Молдовы, Украины и Белоруссии (табл. 3). Следует отметить, что в 2006 г. 28 чел. успешно завершили обучение по Курсу 1 «Основы городского управления», 17 — по Курсу 2 «Управление финансами» и 15 — по Курсу 3 «Городское развитие по отдельным направлениям». В 2007 г. на обучение зачислено 70 чел.

Таблица 3.

Характеристика участников обучения по месту жительства

Место жительства	Успешно прошли обучение, чел.			Зачислены на обучение, чел.
	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Российская Федерация	15	16	26	65
Центральный федеральный округ	5	8	8	10
Владимирская область (г. Покров, г. Муром)		1	2	
Ивановская область (г. Южа)		1		
Калужская область (г. Обнинск)		1		1
Московская область (г. Дзержинский)		1		
Рязанская область (г. Рязань)				1
Тамбовская область (г. Мичуринск)	1			
Тверская область (г. Тверь)		1		
Тульская область (г. Алексин, Щекинский р-он, пос. Первомайский и д. Ясная Поляна, Тула)		1	4	3
Ярославская область (г. Ярославль, Рыбинск)		1	1	2
г. Москва	4	1	1	3
Северо-Западный федеральный округ	1	4	9	12
Республика Карелия (г. Петрозаводск)	1	1		3
Архангельская область (г. Архангельск)		1		1
Вологодская область (г. Череповец)			2	3
Калининградская область (г. Калининград)		1		1
Ленинградская область (г. Луга)			2	
Мурманская область (г. Кандалакша)			1	
Санкт-Петербург		1	4	4
Южный федеральный округ	0	0	1	2
Ростовская область (г. Ростов-на-Дону)				1
Ставропольский край (г. Ставрополь)			1	1
Приволжский федеральный округ	6	2	3	23
Республика Татарстан (г. Елабуга, г. Казань, г. Лаишево)	1	1		2
Удмуртская Республика (г. Ижевск)	1			
Нижегородская область (г. Нижний Новгород)	1			
Оренбургская область (г. Орск)				4
Пензенская область (г. Пенза)				1
Пермский край (г. Пермь, г. Краснокамск, г. Кудымкар, г. Лысьва, г. Чайковский)	1			12
Самарская область (г. Тольятти)	2			
Саратовская область (г. Аткарск)				1
Ульяновская область (г. Ульяновск, г. Димитровград, п. Силикатный)		1	3	3
Уральский федеральный округ	0	2	0	1
Свердловская область (г. Екатеринбург)		1		1
Тюменская область (г. Сургут, Нягань)		1		
Сибирский федеральный округ	2	0	3	10
Иркутская область (г. Иркутск)				2
Кемеровская область (г. Кемерово)	1			
Новосибирская область (г. Новосибирск)			3	8
Томская область (г. Томск)	1			
Дальневосточный федеральный округ	1	0	2	7
Приморский край (г. Владивосток, г. Находка, г. Артем)	1		1	2
Хабаровский край (г. Хабаровск, г. Вяземский)			1	5
Грузия (г. Тбилиси)	3			
Украина (г. Бердянск, г. Луганск)	1			1
Республика Молдова (г. Кишинёв)	1	1		
Республика Беларусь (г. Витебск, г. Могилев)			2	1
Республика Казахстан (г. Астана, г. Алматы)				3
Всего	20	17	28	70

- Среди 65 чел., успешно прошедших обучение (табл. 4):
- ♦ 32 представителя федеральных, региональных и местных органов управления;
 - ♦ 24 представителя негосударственных общественных, консультационных и некоммерческих организаций, участники проектов по развитию территорий;
 - ♦ 9 преподавателей высших учебных заведений;
 - ♦ 30 женщин и 35 мужчин.

Таблица 4. Характеристика участников обучения по основному месту работы и полу

	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Место работы				
Органы исполнительной и законодательной власти	11	8	13	52
Негосударственные общественные и другие организации	1	8	15	13
Высшие учебные заведения	8	1	0	5
Пол				
Женский	7	4	19	41
Мужской	13	13	9	29

Следует отметить, что процесс обучения требует определенной начальной подготовки слушателей, а также затрат времени и сил в процессе обучения. Анализ процесса проведения заявочной кампании, отбора и зачисления на программу, а также количества учащихся, сумевших успешно пройти обучение и получить свидетельство показывает, что число получивших свидетельства в 2005–2006 гг. составило менее 50% от числа зачисленных на обучение (табл. 5).

Таблица 5. Динамика процесса отбора участников и успешного прохождения обучения

	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Прислали заявки	37	40	75	90
Зачислены на обучение	21	38	63	70
Получили свидетельства	20	17	28	

В целом Программа получила высокую оценку со стороны слушателей, которые отмечали практическую значимость, прекрасную организацию процесса обучения, высокий профессионализм преподавателей и администраторов, хорошо структурированные учебные материалы, а главное, возможность общения и взаимообучения через интерактивные сервисы платформы курса.

В отзывах участники обращают внимание на следующее:

— «Уважаемые коллеги! Пройдя полный курс настоящего дистанционного обучения, считаю необходимым сказать следующее. Данная методика построения обучающего процесса для муниципальных служащих (по всем пройденным нами темам) крайне необходима для муниципалитетов уровня районов и малых городов. Других доступных, бесплатных, комплексных и столь содержательных программ не существует. Возможность получения оперативной и обширной информации о наработанной практике и решаемых проблемах в других муниципальных образованиях — дополнительный положительный момент нашего курса...»;

— «Уважаемые коллеги! Благодарю Вас за предоставленную возможность пройти обучение. Темы, освещаемые в учебных курсах, действительно очень важны и актуальны, особенно для нас — муниципальных служащих сегодня, когда происходит административная реформа, перераспределение полномочий и собственности, когда очень много возникающих в связи с этим вопросов. Поэтому так важен и теоретический материал курса, и опыт других стран. Но особенно ценным для меня был опыт других муниципальных образований, который описывали участники курса в разделе «конференция» и своих курсовых работах, а также материалы, предоставляемые преподавателями. Большое Вам за это спасибо»;

— «...большая просьба — в регионе, на периферии существует огромная потребность в такого рода добром деле — не прерывайте курсов!».

В 2006 г. создан специальный сайт в Интернет по программе дистанционного обучения, на котором можно более подробно ознакомиться с Программой, описанием модулей, партнерами Программы, списком участников, успешно прошедших обучение в 2004–2006 гг. и зачисленных на обучение в 2007 г. Адрес в Интернет: <http://www.distant.leontief.net/>

В 2007 г. обучение по Программе будет продолжено. Институт Всемирного банка планирует также адаптацию данной программы для Республики Казахстан и проведение осенью 2007 г. специального пилотного курса дистанционного обучения, ориентированного на слушателей из Казахстана. Дальнейшие перспективы развития Программы дистанционного обучения «Городское управление» для российских участников будут зависеть от востребованности этого учебного продукта, а также наличия возможностей финансирования процесса обучения. В настоящее время поддержку осуществляет Институт Всемирного банка, однако обсуждается возможность введения платности для участников обучения.

РЕКОМЕНДАЦИИ ФОРУМА

В работе **Пятого общероссийского форума лидеров стратегического планирования** приняли участие около 200 человек из 68 городов и муниципальных образований Российской Федерации, Республики Белоруссии, Норвегии, Финляндии и США. На Форуме были представители администраций 57 муниципальных образований и субъектов Российской Федерации, ряда федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, а также многочисленных учебных, научных и консультационных структур.

Организаторами Форума выступили: Федеральное Собрание РФ, Министерство регионального развития РФ, Министерство экономического развития и торговли РФ, Леонтьевский центр, Ассоциация специалистов по экономическому развитию территорий (АССЭТ), Международная Ассамблея столиц и крупных городов (МАГ), Московский общественный научный фонд (МОНФ).

На шести пленарных и четырех секционных заседаниях выступил 61 чел. В рамках стержневой темы форума — стратегическое планирование в реализации национальных проектов — обсуждены проблемы влияния стратегического планирования на региональное развитие, формирование приоритетных проектов регионального и муниципального развития, имеющих федеральное значение. Заслушаны доклады и сообщения, отражающие передовой опыт и проблемы стратегического планирования на уровне городов и регионов России.

Обобщение выступлений позволяет **констатировать определенные тенденции и сформулировать ряд выводов и предложений**:

1. Стратегическое планирование признано и все более широко используется на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований в качестве эффективного инструмента управления развитием территории. В активизации процесса распространения практики стратегического планирования и связанных с ним инструментов повышения эффективности государственного и муниципального управления, **помимо внутренней потребности муниципальных образований и регионов, большую роль сыграла целенаправленная политика Минрегиона России, Минэкономразвития России, Минфина России, а также поддержка международных и донорских организаций, таких как Всемирный банк, АМР США, Европейд, в частности, Новый Инструмент Добрососедства Европейского Союза (Программа Соседства и Партнерства в регионе Балтийского моря Интеррег III В) и др.**

Участники форума отмечают, что **действующий пакет федеральных целевых программ, утвержденный Министерством экономического развития и торговли РФ, в настоящий момент требует модернизации. Целевые программы должны разрабатываться и использоваться как инструменты реализации стратегий регионов и муниципальных образований и иметь в своем составе раздел, включающий показатели мониторинга их реализации.**

Среди новейших проектов участники Форума отмечают **успешный опыт разработки стратегий, например, в таких субъектах Российской Федерации как Астраханская и Томская области, уникальную практику использования системы сбалансированных показателей в Череповце, опыт реализации стратегии в городах Новосибирске, Екатеринбурге, Серпухове.** Особое внимание вызывает опыт Санкт-Петербурга, внедряю-

щего новую систему государственного планирования, сочетающую социально-экономическое, градостроительное и финансовое планирование.

2. Заслуживает **одобрения активная работа Министерства регионального развития РФ** по разработке Стратегии социально-экономического развития регионов России и других материалов, направленных на методическое и законодательное обеспечение территориального стратегического планирования.

В целях интенсификации работы и координации позиций федерального центра, регионов и муниципальных образований по вопросу рассмотрения и согласования стратегий развития субъектов Российской Федерации, рекомендовать городам и регионам, а также представителям межгородских объединений, занимающимся вопросами перспективного стратегического планирования, **учитывать результаты деятельности Межведомственной комиссии по разработке Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации, созданной при Минрегионе России, а также входящих в ее состав рабочих групп.**

Участники форума согласились с тем, что в области стратегического планирования **требуется более эффективная координация деятельности** со стороны Минрегиона России и Минэкономразвития России, в частности, **в вопросах методического обеспечения процессов разработки стратегий, концепций и программ социально-экономического развития.** Решая задачи стратегического планирования, необходимо уделять внимание вопросам реализации приоритетных национальных проектов, используя такие инструменты, как **федеральные и региональные целевые программы.**

3. Необходимо **повысить влияние федеральных целевых программ, равно как и других элементов системы стратегического планирования, на конкретные действия государственной власти, закрепив их роль в бюджетном процессе соответствующими законодательными и нормативными правовыми актами, исключив возможность неполного финансирования утвержденных концепций и программ, соответственно повысив ответственность за их качество и достижение заявленных результатов.**

В целях законодательного обеспечения стратегического планирования на муниципальном уровне целесообразно включить стратегическое планирование развития муниципального образования в число вопросов местного значения.

4. Учитывая большой и оправданный интерес городских сообществ к разработке стратегических планов в городах и опыт последних лет, **представляется весьма своевременным обобщение этого опыта, которым занимается Ресурсный центр по стратегическому планированию при Леонтьевском центре.**

5. Резкое расширение количества сотрудников и депутатов органов местного самоуправления требует соответствующего расширения возможностей обучения и повышения квалификации. В этих целях могут быть рекомендованы **учебные программы** Фонда «Институт экономики города» и, особенно, совместная программа дистанционного обучения Института Всемирного банка и Леонтьевского центра «**Городское управление**». Последняя программа получила высокую оценку многих участников Форума, прошедших обучение.

6. **Актуальным остается формирование системы специфических индикаторов, характеризующих уровень развития городов, подготовка тематических**

аналитических докладов, совершенствование методик и технологий стратегического планирования городского развития и моделей управления, обеспечивающих их внедрение. Активную работу в этом направлении ведет Международная Ассамблея столиц и крупных городов (МАГ) в сотрудничестве с рядом научных учреждений, территориальных и городских органов управления. Деятельность МАГ вносит весомый вклад в обобщение и распространение положительного опыта городов по реформированию городского хозяйства и внедрению эффективных схем городского управления и, безусловно, будет способствовать развитию стратегического планирования в городах и регионах.

Участники Форума согласились со следующим:

- ♦ обратиться в **Министерство регионального развития Российской Федерации** с предложением об **образовании межведомственной рабочей группы** по вопросам социально-экономического развития городов. В рамках межведомственной рабочей группы в течение 2007 г. **выработать типовые макеты документов стратегического планирования городов, предложения по созданию системы мониторинга процессов социально-экономического развития городов;**

- ♦ отметить первоочередную необходимость подготовки предложений по **оптимизации системы межбюджетных отношений** в Российской Федерации, в том числе перехода от пообъектного к целевому финансированию на основе докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (федеральных министерств и ведомств) и субъектов Российской Федерации;

- ♦ отметить актуальность **модернизации макета разработки и реализации целевых программ** как эффективных инструментов согласованного достижения стратегических целей национального и регионального уровня;

- ♦ одобрить деятельность Международной Ассамблеи столиц и крупных городов по подготовке доклада о социально-экономическом развитии крупных городов;

- ♦ отметить **необходимость создания единого банка данных** по вопросам социально-экономического развития городов;

- ♦ рекомендовать МАГ, Леонтьевскому центру, другим заинтересованным сторонам совместно с Минрегионом России подготовить **предложения по внедрению на уровне муниципальных образований системы программно-целевого планирования** в логике бюджетирования, ориентирования на результат;

- ♦ рекомендовать широкое применение **методологии комплексного управления прибрежными территориями (КУПЗ)** как инструмента стратегического планирования при разработке стратегий и реализации программ развития приморских территорий страны;

- ♦ рекомендовать органам регионального и муниципального управления активно **использовать инструменты международной технической и финансовой помощи**, предоставляемой по линии Института Всемирного Банка, АМР США, Европейского союза для реализации стратегических приоритетов и планов территориального развития, поддержки инноваций;

- ♦ отметить необходимость выработки механизма **интеграции документов стратегического планирования муниципального, регионального и федерального уровней.**

Научный руководитель Форума, председатель редакционной комиссии по подготовке рекомендаций Форума
Члены редакционной комиссии:

Б. С. Жихаревич
Л. И. Бурак, И. А. Карелина, Ю. В. Рябченко, М. М. Соколов

КРАТКИЙ ОТЧЕТ

Пятый общероссийский форум лидеров стратегического планирования состоялся 19–20 октября в Санкт-Петербурге («Азимут Отель Санкт-Петербург»). На Форуме помимо традиционного обмена опытом между городами и регионами — лидерами стратегического планирования — были рассмотрены следующие темы:

- ♦ резкое увеличение числа разрабатываемых региональных стратегий (причины и последствия);
- ♦ методические документы для стратегического планирования;
- ♦ проблемы реализации стратегии;
- ♦ количественные методы в стратегическом планировании;
- ♦ специфика стратегического планирования крупнейших городов.

Стержневой темой стала реализация национальных проектов. Также были представлены возможности донорских организация в поддержке стратегического планирования, инновационного развития и ИКТ.

Участников Форума приветствовали Председатель Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли Санкт-Петербурга А.И. Сергеев, Генеральный директор МАГ М.М. Соколов, председатель Комитета по финансовым рынкам и денежному обращению Совета Федерации РФ, научный руководитель МЦСЭИ «Леонтьевский центр» С.А. Васильев, директор Ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре Б.С. Жихаревич. Письменные приветствия Форуму прислали Председатель Совета Федерации С.М. Миронов, Губернатор Санкт-Петербурга В.И. Матвиенко, мэр Москвы Ю.М. Лужков.

В работе Форума приняли участие 190 человек:

- ♦ представители (как правило, руководители или заместители руководителей экономических подразделений) 57 администраций муниципальных образований и субъектов РФ:

Архангельск	Костромская область	Пермский край	Сахалинская область
Астраханская область	Краснотурьинск	Петрозаводск	Серпухов
Аткарск	Курск	Петропавловск-Камчатский	Ставропольский край
Белозерск	Липецк	Пикалево	Сургут Сыктывкар
Волхов	Луга	Покров	Тверь
Грязовец	Могилев, Белоруссия	Псков	Тольятти
Коряжма	Москва	Рязань	Томская область
Заречный, Свердловская область	Набережные Челны Надвоицы	Республика Алтай	Тульская область
Калининград	Новосибирск	Республика Коми	Удмуртская Республика
Калужская область	Обнинск	Республика Татарстан	Хабаровский край
Каменск-Уральский	Орск	Салехард	Череповец
Каңдалакша	Омская область	Санкт-Петербург	Шелехов
Екатеринбург	Пенза	Сатка	Щекино
	Переславль – Залесский	Североуральск	Ярославская область

- ♦ представители федеральных органов власти — Совета Федерации и Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации, Министерства экономического развития России;

- ♦ сотрудники и эксперты центров стратегических исследований и других консультационных, учебных, исследовательских и международных донорских организаций:

- ♦ АНО «Центр независимых социальных исследований и образования»
- ♦ АНО «Институт реформирования общественных финансов»
- ♦ Ассоциация сибирских и дальневосточных городов
- ♦ Ассоциация специалистов по экономическому развитию территорий
- ♦ Волгоградский государственный университет
- ♦ Государственный университет — Высшая Школа Экономики
- ♦ Государственный фонд развития малого предпринимательства Мурманской области
- ♦ ГУ «Центр перспективных экономических исследований Академии наук Республики Татарстан»
- ♦ ГУП НИИПИ Генплана г. Москвы
- ♦ Дальневосточный научный центр местного самоуправления
- ♦ Дальневосточный центр экономического развития
- ♦ ЗАО «Лаборатория макроэкономических исследований»
- ♦ Институт Всемирного банка
- ♦ Институт проблем региональной экономики РАН
- ♦ Институт региональных экономических исследований (ИРЭИ)
- ♦ Институт экономики Карельского научного центра РАН
- ♦ Ассоциация «Северо-Запад»
- ♦ Корпорация по экономическому развитию региона Ювяскюля «Юкес Лтд»
- ♦ МЦСЭИ Леонтьевский центр
- ♦ Ломоносовский фонд устойчивого развития «Бизнес-центр»
- ♦ Лужский социально-деловой центр
- ♦ Международная Ассамблея столиц и крупных городов (МАГ)
- ♦ Московский общественный научный фонд (МОНФ)
- ♦ Научно-исследовательское некоммерческое партнерство «Город-Регион-Семья»
- ♦ Национальный институт конкурентоспособности
- ♦ Норвежский исследовательский институт
- ♦ НОУ «Волгоградский институт бизнеса»
- ♦ НОУ «Институт организационного консультирования»
- ♦ НП «Агентство экономического развития»
- ♦ НП «ПРИОР Северо-Запад»
- ♦ ОАО «Внешвузцентр»
- ♦ ОАО «ЛЕНМОРНИИПРОЕКТ»
- ♦ ОАО «Суал-Холдинг»
- ♦ Проект Европейского союза «Электронные навыки для российских малых и средних предприятий — II»
- ♦ Российский государственный гидрометеорологический университет
- ♦ Санкт-Петербургский союз строительных компаний
- ♦ Северо-Западный центр поддержки малого и среднего бизнеса
- ♦ Северо-Кавказский государственный технический университет
- ♦ ФГУП «РосНИПИУрбанистики»
- ♦ Фонд «Центр стратегических разработок»
- ♦ Фонд «Институт экономики города»
- ♦ Фонд «Институт энергетики и финансов»
- ♦ Фонд Новая Евразия
- ♦ Центр институциональных реформ и неформального сектора (IRIS) при Университете штата Мэриленд
- ♦ Южный научный центр РАН



В ходе шести пленарных сессий, двух секционных заседаний и двух круглых столов выступил 61 человек.

На пленарных заседаниях обсуждались следующие темы:

- ♦ Региональная проекция национальных проектов
- ♦ Стратегическое планирование в городах и регионах: успехи года
- ♦ Механизмы реализации стратегий
- ♦ На пути к мировым городам
- ♦ Возможности донорских организаций в поддержке стратегического планирования, инновационного развития и ИКТ: передовой зарубежный опыт и международные проекты.

Большой интерес у участников Форума вызывали вопросы, поставленные на обсуждение в рамках работы секционных заседаний и круглых столов:

- ♦ Сбалансированная система показателей — инструмент реализации муниципальных стратегических планов, городские индикаторы

- ♦ Стратегическое планирование приморских и приграничных регионов
- ♦ «Блеск и нищета» количественных методов планирования (к столетию В.В. Леонтьева)
- ♦ Региональные механизмы поддержки рынка доступного жилья

В рамках Форума прошел рабочий семинар «Инновационные инструменты регионального и муниципального развития и поддержки МСБ: успешный опыт Центральной Финляндии и регионов Северо-Запада РФ» по проекту ТАСИС «Developing Excellence — DEX: Excellence Centres' Network for sustainable Development in the Baltic Sea Region».

В программу Форума были включены мероприятия, посвященные десятилетию начала разработки Стратегического плана Санкт-Петербурга — началу территориального стратегического планирования в России.

В завершение Форума состоялось годичное собрание Ассоциации специалистов по экономическому развитию территорий (АССЭТ).

Пятый форум собрал наибольшее количество участников и стал очередным значительным шагом на пути расширения диалога и обмена опытом ключевых участников стратегического планирования — властей, консультантов, доноров, НКО.

Рекомендации Форума, доклады и презентации размещены на сайте Ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре <http://www.citystrategy.lentief.net>.

Материалы Форума будут опубликованы отдельным изданием в январе 2007 г.

Шестой форум лидеров стратегического планирования намечен на октябрь 2007 г.



СПИСОК УЧАСТНИКОВ ФОРУМА И АВТОРОВ ДОКЛАДОВ

ФИО	Город	Место работы. Должность
Леонтьев Александр Иванович	Архангельск	Директор Департамента экономики мэрии г. Архангельска
Беляева Валентина Николаевна	Астраханская область	Главный научный сотрудник, советник генерального директора ФГУП «КаспНИРХ»
Окунь Людмила Яковлевна	Астраханская область	Начальник Департамента социально-экономического развития Министерства экономического развития Астраханской области
Леес Михаил Юрьевич	Аткарск, Саратовская область	Заместитель начальника финансового управления Администрации Аткарского муниципального района
Идзон Андрей Маркович	Белозерск, Вологодская область	Заместитель Главы Администрации Белозерского района, начальник Управления экономики и имущественных отношений
Линделоев Бьярне/Lindeloef Bjarne	Бодо, Норвегия	Эксперт Норвежского исследовательского института
Абрамов Александр Львович	Владивосток	Генеральный директор Дальневосточного центра экономического развития
Анферова Елена Николаевна	Владивосток	Экономист Дальневосточного центра экономического развития
Величко Андрей Сергеевич	Владивосток	Экономист Дальневосточного центра экономического развития
Буянова Марина Эдуардовна	Волгоград	Доцент кафедры экономической теории и экономической политики Волгоградского государственного университета
Дарелина Оксана Валерьевна	Волгоград	Заместитель директора по учебно-воспитательной работе Волгоградского филиала Института Управления, г. Архангельск
Кабанов Вадим Николаевич	Волгоград	Профессор кафедры менеджмента НОУ «Волгоградский институт бизнеса»
Митрофанова Инна Васильевна	Волгоград	Заведующая лабораторией стратегических экономических исследований Южного научного центра РАН
Ларькина Надежда Егоровна	Волхов	Председатель Комитета экономики Администрации г. Волхова
Феоктистова Ольга Ивановна	Волхов	Председатель Комитета экономики Администрации Волховского муниципального района
Калинина Людмила Геннадьевна	Выборг	Директор НП «Женский ресурсный центр «Кристина»
Сухоруков Василий Петрович	Грязовец	Первый заместитель главы Администрации Грязовецкого муниципального района Вологодской области
Подобед Марина Алексеевна	Екатеринбург	Начальник отдела стратегического планирования Комитета по экономике Администрации Екатеринбурга
Логунцев Евгений Нилович	Заречный	Заместитель Председателя Думы городского округа Заречный Свердловской области
Черемных Наталья Анатольевна	Иркутск	Научный сотрудник АНО «Центр независимых социальных исследований и образования»
Берман Светлана Сергеевна	Казань	ОАО «Дирекция внебюджетных программ развития города», г. Казань
Тарасова Юлия Андреевна	Казань	Ассистент кафедры ГМУ экономического факультета Казанского государственного университета
Хуснутдинова Светлана Рустемовна	Казань	Доцент кафедры ГМУ экономического факультета Казанского государственного университета
Галагурский Юрий Алексеевич	Калининград	Вице-мэр, председатель Комитета экономического развития Калининграда
Шарошина Наталья Васильевна	Калининград	И. о. начальника управления экономической политики, начальник отдела перспективного развития Мэрии Калининграда
Селиверстова Нелли Геннадьевна	Калужская область	Начальник отдела государственных программ развития Министерства экономического развития Калужской области
Богданова Галина Алексеевна	Каменск-Уральский	Заместитель Главы по экономике, г. Каменск-Уральский
Иванов Андрей Николаевич	Кандалакша	Глава Администрации МО городское поселение Кандалакша
Костюченко Виктор Васильевич	Кандалакша	Председатель Совета депутатов МО г. Кандалакша с подведомственной территорией
Банин Сергей Александрович	Киров	Заместитель главы департамента экономического развития при Правительстве Кировской области
Шаль Эвальд Эдуардович	Кировск	Начальник отдела охраны природы ПО «Апатит»
Леденцова Ольга Дмитриевна	Коряжма	Заведующая отделом экономики и прогнозирования Администрации г. Коряжма Архангельской области
Алексеев Павел Владимирович	Костромская область	Заместитель начальника Департамента экономического развития, промышленности и торговли Костромской области
Качанов Федор Васильевич	Костромская область	Представительство Администрации Костромской области в Санкт-Петербурге

ФИО	Город	Место работы. Должность
Михель Виктор Егорович	Красноурьинск	Глава городского округа Красноурьинск Свердловской области
Васильев Максим Сергеевич	Курск	Заместитель председателя Курского городского собрания
Ермакова Алиса	Курск	Помощник заместителя председателя Курского городского собрания
Матюшкин Владимир Дмитриевич	Ленинградская область	Директор областного фонда поддержки малого предпринимательства Ленинградской области «Рецепт»
Полоскина Юлия Валерьевна	Липецк	Начальник отдела территориального развития Департамента экономики Администрации г. Липецка
Дудорова Ольга Николаевна	Ломоносов	Директор Ломоносовского фонда устойчивого развития «Бизнес-центр»
Овсянникова Алла Анатольевна	Луга	Бизнес-консультант Лужского социально-делового центра
Орлова Зоя Васильевна	Луга	Первый заместитель главы Администрации МО «Лужское городское поселение» Лужского муниципального района
Литенков Олег Александрович	Могилев, Белоруссия	Первый заместитель председателя Могилевского городского исполнительного Комитета
Селезнев Александр Павлович	Могилев, Белоруссия	Заместитель начальника отдела организационно-кадровой работы Могилевского городского исполнительного Комитета
Беккер Валерий Яковлевич	Москва	Заместитель генерального директора ГУП НИИПИ Генплана г. Москвы
Белкина Татьяна Дмитриевна	Москва	Директор Научно-исследовательского некоммерческого партнерства «Город – Регион – Семья»
Беневоленский Владимир Борисович	Москва	Президент Московского общественного научного фонда (МОНФ)
Бурак Петр Иосифович	Москва	Директор Института региональных экономических исследований (ИРЭИ)
Быстров Олег Филаретович	Москва	Эксперт Секретариата МАГ
Васильев Сергей Александрович	Москва	Председатель Комитета по финансовым рынкам и денежному обращению Совета Федерации РФ, научный руководитель Леонтьевского центра
Ветров Герман Юрьевич	Москва	Директор направления «Муниципальное экономическое развитие» фонда «Институт экономики города»
Гайнутдинов Наиль Анасович	Москва	Председатель Комитета по реформированию городского хозяйства Правительства Москвы
Глимбовская Елена Викторовна	Москва	Начальник отдела региональных проектов АНО «Институт реформирования общественных финансов»
Гончар Ксения Романовна	Москва	Эксперт Института Всемирного Банка, Директор программы развития конкурентоспособности Государственного университета — Высшая Школа Экономики
Дмитриев Михаил Эгонович	Москва	Президент фонда «Центр стратегических разработок»
Зимин Игорь Николаевич	Москва	Координатор программы Московского представительства Института Всемирного Банка
Казаков Юрий Ефимович	Москва	Менеджер проектов Агентства США по международному развитию/Миссия в России
Керов Вячеслав Алексеевич	Москва	Советник по региональному взаимодействию ОАО «Суал-Холдинг»
Климанов Владимир Викторович	Москва	Директор АНО «Институт реформирования общественных финансов»
Константинов Геннадий Николаевич	Москва	Профессор Государственного университета — Высшая Школа Экономики
Кристова Юлия Павловна	Москва	Директор НОУ «Институт организационного консультирования»
Кузьмичев Сергей Иванович	Москва	Начальник организационного отдела Секретариата МАГ
Лapidус Ирина Эдуардовна	Москва	Руководитель отдела социальной политики и развития предпринимательства Фонда Новая Евразия
Левкин Евгений Вадимович	Москва	Руководитель проектов Агентства США по международному развитию/Миссия в России
Мартыщенко Сергей Викторович	Москва	Начальник отдела аналитической и проектной работы Департамента по взаимодействию с органами государственной власти и местного самоуправления ОАО «Суал-Холдинг»
Марцинович Лилия Александровна	Москва	Эксперт-координатор Фонда Новая Евразия
Михайличенко Юрий Геннадьевич	Москва	Советник Департамента государственных целевых программ и капитальных вложений Министерства экономического развития и торговли РФ
Моисеев Юрий Михайлович	Москва	Директор международных программ Секретариата МАГ

ФИО	Город	Место работы. Должность
Назаров Александр Данилович	Москва	Заместитель председателя Комитета межрегиональных связей и национальной политики г. Москвы
Наринский Рафаил Матвеевич	Москва	Менеджер проектов Агентства США по международному развитию/Миссия в России
Николаева Екатерина Игоревна	Москва	Менеджер программ Московского общественного научного фонда (МОНФ)
Омельченко Елена Александровна	Москва	Член Экспертного совета Секретариата МАГ
Прасолова Оксана Олеговна	Москва	Менеджер Программ Московского общественного научного фонда
Рожкова Елена Сергеевна	Москва	Главный специалист-эксперт отдела региональной экономики Департамента регионального социально-экономического развития и территориального планирования Министерства регионального развития РФ
Рябченко Юрий Владимирович	Москва	Генеральный директор Национального института конкурентоспособности
Салихов Марсель Робертович	Москва	Старший эксперт фонда «Институт энергетики и финансов»
Смирнягин Леонид Викторович	Москва	Научный консультант Фонда «Институт экономики города»
Соколов Михаил Михайлович	Москва	Генеральный директор МАГ
Сушинина Наталия Борисовна	Москва	Старший консультант АНО «Институт реформирования общественных финансов»
Федорова Татьяна Филипповна	Москва	Руководитель отдела общественно-государственного управления Фонда Новая Евразия
Денисов Владимир Васильевич	Мурманск	Заместитель директора Мурманского морского биологического института КНЦ РАН
Соколов Константин Михайлович	Мурманск	Заведующий лабораторией прибрежного рыболовства Полярного научно-исследовательского института морского рыбного хозяйства и океанографии
Каменецкий Александр Александрович	Мурманская область	Директор государственного фонда развития малого предпринимательства Мурманской области
Полищук Леонид Иосифович	Мэрилэнд, США	Ассоциированный директор Центра институциональных реформ и неформального сектора (IRIS) при Университете штата Мэрилэнд, со-директор Программы поддержки независимых экономических аналитических центров в России
Кропотова Наталия Анатольевна	Набережные Челны	Заместитель руководителя Исполнительного комитета г. Набережные Челны Республики Татарстан
Романов Сергей Анатольевич	Надвоицы	Заместитель Главы Надвоицкого городского поселения Сегежского района Республики Карелия
Бабун Роальд Владимирович	Новосибирск	Вице-президент Ассоциации сибирских и дальневосточных городов
Болтенко Надежда Николаевна	Новосибирск	Председатель Городского совета Новосибирска
Городецкий Владимир Филиппович	Новосибирск	Мэр г. Новосибирска
Чистяков Вадим Михайлович	Новосибирск	Советник мэра г. Новосибирска
Мерсиянова Ирина Владимировна	Новосибирск	Старший научный сотрудник Института проблем государственного и муниципального управления ГУ — Высшей школы экономики
Голенцов Юрий Павлович	Обнинск	Заместитель главы Администрации г. Обнинска по вопросам архитектуры, строительства, транспорта и связи
Носов Сергей Витальевич	Обнинск	Начальник финансово-экономического управления Администрации г. Обнинска
Богатырев Иван Сергеевич	Омская область	Главный специалист отдела развития территорий Министерства экономики Омской области
Мальцева Наталья Гарриевна	Омская область	Начальник отдела развития территорий Министерства экономики Омской области
Галитдинов Ринат Анисович	Орск	Начальник Управления по перспективному развитию Администрации г. Орска
Гафаров Рамиль Рафаилович	Орск	Первый заместитель главы г. Орска
Мошкова Татьяна Геннадьевна	Орск	Начальник финансового управления Администрации г. Орска
Коннов Сергей Петрович	Пенза	Первый заместитель главы Администрации г. Пензы
Миронова Галина Владимировна	Переславль-Залесский	Консультант Центра информации, коммуникации и развития Администрации Переславского муниципального округа
Травина Лариса Львовна	Переславль-Залесский	Консультант Центра информации, коммуникации и развития Администрации Переславского муниципального округа
Цвикилевич Александр Владимирович	Пермский край	Заместитель главы Пермского муниципального района Пермского края
Михайлова Надежда Владимировна	Петрозаводск	Помощник председателя Президиума по НТС с зарубежными странами Карельского научного центра РАН

ФИО	Город	Место работы. Должность
Савельев Юрий Владимирович	Петрозаводск	Заведующий отделом территориальных стратегий и программ Института экономики Карельского научного центра РАН
Толстогузов Олег Викторович	Петрозаводск	Заместитель директора Института экономики Карельского научного центра РАН
Сухоруков Андрей Сергеевич	Петрозаводск	Начальник управления стратегического развития и общественных связей Администрации г. Петрозаводска
Шишкин Анатолий Иванович	Петрозаводск	Директор Института экономики Карельского научного центра РАН
Жирнель Евгений Викторович	Петрозаводск	Младший научный сотрудник Института экономики Карельского научного центра РАН
Коткин Евгений Евгеньевич	Петрозаводск	Заместитель Министра экономического развития Республики Карелия
Шишкин Артем Анатольевич	Петрозаводск	Старший научный сотрудник Института экономики Карельского научного центра РАН
Скворцов Владислав Васильевич	Петропавловск-Камчатский	Глава Петропавловск-Камчатского городского округа
Соловьева Екатерина Анатольевна	Пикалево	Первый заместитель главы Администрации муниципального образования «Город Пикалево»
Замятина Валентина Александровна	Покров	Заместитель Главы города Покрова
Сулоева Лилия Валентиновна	Покров	Помощник Главы города Покрова
Минченков Сергей Александрович	Псков	Заместитель председателя Комитета экономического развития Администрации г. Пскова
Журавлева Светлана Ивановна	Псковская область	Директор Псковского областного фонда поддержки предприятий
Буйдышева Светлана Владимировна	Республика Алтай	Заместитель министра, руководитель Департамента регионального развития Министерства экономического развития и инвестиций Республики Алтай
Мартюшевская Валентина Евгеньевна	Республика Коми	Начальник отдела экономического анализа, стратегического планирования и прогнозирования Министерства экономического развития Республики Коми
Платонов Игорь Николаевич	Республика Татарстан	Заместитель директора по общим вопросам ГУ «Центр перспективных экономических исследований Академии наук республики Татарстан»
Сазонов Семен Викторович	Рязань	Глава муниципального образования г. Рязани, председатель Рязанского городского совета
Скрипчак Геннадий Леонидович	Салехард	Первый заместитель главы МО г. Салехард
Королева Елена Николаевна	Самара	Доцент кафедры национальной экономики и природных ресурсов Самарского государственного экономического университета
Ананов Никита Георгиевич	Санкт-Петербург	Депутат Законодательного собрания Санкт-Петербурга
Баденко Александр Львович	Санкт-Петербург	Генеральный директор ЗАО «Лаборатория макроэкономических исследований»
Баланев Сергей Алексеевич	Санкт-Петербург	Директор Северо-Западного центра поддержки малого и среднего бизнеса
Батчаев Артур Русланович	Санкт-Петербург	Старший научный сотрудник Отдела территориального стратегического планирования МЦСЭИ «Леонтьевский центр»
Беленко Сергей Леонидович	Санкт-Петербург	Начальник отдела экологического обоснования проектов ОАО «ЛЕНМОРНИИПРОЕКТ»
Белова Елена Георгиевна	Санкт-Петербург	Заместитель директора Ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре
Воронцовский Алексей Владимирович	Санкт-Петербург	Заместитель декана по научной работе экономического факультета Санкт-Петербургского Государственного университета
Гринчель Борис Михайлович	Санкт-Петербург	Главный научный сотрудник Института проблем региональной экономики РАН
Елисеева Ирина Ильинична	Санкт-Петербург	Директор Социологического института РАН
Жамольда Владимир Александрович	Санкт-Петербург	Сотрудник Всероссийского геологического научно-исследовательского институт
Жихаревич Борис Борисович	Санкт-Петербург	Студент экономического факультета СПбГУ
Жихаревич Борис Савельевич	Санкт-Петербург	Директор Ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре
Иванова Елена Геннадьевна	Санкт-Петербург	Консультант Вице-губернатора, Комитет по информатизации и связи Администрации Санкт-Петербурга
Каплан Евгений Львович	Санкт-Петербург	Заместитель директора Санкт-Петербургского союза строительных компаний
Карелина Ирина Анатольевна	Санкт-Петербург	Генеральный директор МЦСЭИ Леонтьевский центр
Карлин Лев Николаевич	Санкт-Петербург	Ректор Российского государственного гидрометеорологического университета

ФИО	Город	Место работы. Должность
ле Бланк Кристиан/le Blank Christian	Санкт-Петербург	Руководитель группы Проекта Европейского союза «Электронные навыки для Российских малых и средних предприятий — II»
Куприенко Игорь Витальевич	Санкт-Петербург	Эксперт по региональной ИКТ стратегии Проект Европейского союза «Электронные навыки для Российских малых и средних предприятий — II»
Курикалов Юрий Леонидович	Санкт-Петербург	Главный специалист постоянной комиссии по городскому хозяйству, градостроительству и земельным вопросам Законодательного собрания Санкт-Петербурга
Лебедева Наталья Александровна	Санкт-Петербург	Исполнительный директор Ассоциации специалистов по экономическому развитию территорий
Лимонов Леонид Эдуардович	Санкт-Петербург	Директор-координатор научно-исследовательских программ МЦСЭИ Леонтьевский центр
Лукьянов Сергей Васильевич	Санкт-Петербург	Заместитель декана, доцент кафедры океанологии Российского государственного гидрометеорологического института
Михайленко Роза Рустамовна	Санкт-Петербург	Начальник отдела научного сопровождения и экологии Управления «Морзащита» Правительства Санкт-Петербурга
Нестеров Александр Сергеевич	Санкт-Петербург	Генеральный директор ОАО «Внешвузцентр»
Нестерова Елена Николаевна	Санкт-Петербург	Начальник управления стратегического планирования Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли
Осеевский Михаил Эдуардович	Санкт-Петербург	Вице-губернатор Санкт-Петербурга
Пермикин Константин Евгеньевич	Санкт-Петербург	Главный специалист отдела прогнозирования и планирования Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли
Плинка Николай Леонидович	Санкт-Петербург	Заведующий кафедрой Комплексного управления прибрежными зонами (КУПЗ) Российского государственного гидрометеорологического университета
Пузанков Валерий Иванович	Санкт-Петербург	Заместитель Генерального директора, директор по развитию и региональным проектам ОАО «ЛЕНМОРНИИПРОЕКТ»
Репетун Екатерина Алексеевна	Санкт-Петербург	Эксперт регионального бюро поддержки программ ТАСИС в Санкт-Петербурге
Русецкая Ольга Васильевна	Санкт-Петербург	Начальник отдела инвестиционного проектирования МЦСЭИ Леонтьевский центр
Савулькин Лев Израилевич	Санкт-Петербург	Старший научный сотрудник исследовательского отдела МЦСЭИ Леонтьевский центр
Сазонов Сергей Павлович	Санкт-Петербург	Начальник научно-исследовательского испытательного полигона Первого Центрального научно-исследовательского института Министерства обороны
Свириденко Марина Владимировна	Санкт-Петербург	Старший научный сотрудник Института проблем региональной экономики РАН
Сергеев Алексей Иванович	Санкт-Петербург	Председатель Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли Санкт-Петербурга
Скороходов Владимир Анатольевич	Санкт-Петербург	Руководитель Регионального Бюро Поддержки Тасис в Санкт-Петербурге
Соколов Игорь Константинович	Санкт-Петербург	Заместитель начальника отдела прогнозирования и планирования Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли
Усанов Борис Павлович	Санкт-Петербург	Советник губернатора Санкт-Петербурга
Хазова Елена Васильевна	Санкт-Петербург	Вице-президент, Председатель Исполнительного Комитета Ассоциации «Северо-Запад»
Шилин Михаил Борисович	Санкт-Петербург	Доцент кафедры ПО и ОПВ Российского государственного гидрометеорологического института
Щитинский Владимир Александрович	Санкт-Петербург	Директор института ФГУП «РосНИПИУрбанистики»
Гнедовский Василий Михайлович	Санкт-Петербург	Ведущий инженер ФГУП «РосНИПИУрбанистики»
Донская Наталия Гельевна	Санкт-Петербург	Управление «Морзащита» Правительства Санкт-Петербурга
Джанелидзе Михаил Георгиевич	Санкт-Петербург	Управление «Морзащита» Правительства Санкт-Петербурга
Мальшева Наталья Александровна	Санкт-Петербург	Ответственный секретарь Координационного совета по социальной стратегии при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания России
Скрипков Алексей Павлович	Санкт-Петербург	Северо-Западный центр наркологической экспертизы и мониторинга
Некрасов Валерий Геннадьевич	Сатка	Глава Саткинского муниципального района
Смольников Сергей Александрович	Сатка	Заместитель главы Саткинского муниципального района по стратегическому планированию

ФИО	Город	Место работы. Должность
Михайлова Любовь Викторовна	Сахалинская область	Ведущий специалист Департамента регионального развития Представительства Администрации Сахалинской области в г. Москве
Удачина Марина Владимировна	Сахалинская область	Руководитель Департамента регионального развития Представительства Администрации Сахалинской области в г. Москве
Волосняков Дмитрий Александрович	Североуральск	Заместитель Главы Североуральского городского округа по экономике
Леванова Наталия Николаевна	Серпухов	Заместитель начальника Департамента экономики Администрации г. Серпухова
Петухова Елена Вениаминовна	Серпухов	Председатель комитета по работе со СМИ Администрации г. Серпухова
Яковенко Наталья Николаевна	Ставрополь	Доцент Северо-Кавказского государственного технического университета
Стехина Светлана Николаевна	Ставропольский край	Начальник отдела макроэкономического анализа и стратегического планирования Министерства экономического развития и торговли Ставропольского края
Еременко Виталий Владимирович	Сургут	Директор Департамента по экономической политике Администрации г. Сургута
Маловецкий Александр Владимирович	Сургут	Председатель Контрольно-счетной палаты г. Сургута
Ольнева Елена Юрьевна	Сыктывкар	Начальник управления экономики и анализа Администрации МО ГО «Сыктывкар»
Башилов Вячеслав Михайлович	Тверь	Председатель Совета территориального общественного самоуправления на Рождественских горках
Горшков Дмитрий Викторович	Тольятти	Заместитель директора НП «Агентство экономического развития»
Колесников Дмитрий Сергеевич	Тольятти	Исполнительный директор НП «Агентство экономического развития»
Перельштейн Владимир Эрленович	Тольятти	Руководитель Департамента экономики мэрии городского округа Тольятти
Мозголин Борис Сергеевич	Томская область	Начальник Департамента экономики Администрации Томской области
Яйли Ервант Аресович	Туапсе	Директор Туапсинского гидрометеорологического техникума
Кондратьева Елена Валерьевна	Тула	Руководитель методико-аналитического отдела ООО «Кредо-С»
Сеничева Людмила Николаевна	Тула	Директор ООО «Кредо-С»
Играева Ирина Борисовна	Тульская область	Главный специалист отдела стратегического развития и целевых программ Департамента экономического развития и государственного заказа Администрации Тульской области
Кондратьев Владислав Павлович	Тульская область	Директор Департамента экономического развития и государственного заказа Администрации Тульской области
Чупракова Ольга Алексеевна	Тульская область	Главный специалист отдела стратегического развития и целевых программ Департамента экономического развития и государственного заказа Администрации Тульской области
Шутов Юрий Михайлович	Удмуртская Республика	Заместитель Министра экономики Удмуртской Республики
Полчка Нина Петровна	Хабаровск	Директор Дальневосточного научного центра местного самоуправления
Телушкина Елизавета Николаевна	Хабаровский край	Заместитель Министра Министерства экономического развития и внешних связей Хабаровского края
Ананенко Сергей Александрович	Череповец	Заместитель мэра г. Череповца
Синицкая Виктория Станиславовна	Череповец	Начальник управления стратегического планирования мэрии г. Череповца
Мелентьева Юлия Валерьевна	Шелехов	Начальник отдела экономики и прогнозирования Администрации г. Шелехова
Пилос Наталия Николаевна	Щекино	Глава МО Щекинский район Тульской области
Густафссон Хенна/Gustafsson Henna	Ювяскюля, Финляндия	Администратор корпорации по экономическому развитию региона Ювяскюля «Юкес Лтд»
Кайкконен Суви/Kaikkonen Suvi	Ювяскюля, Финляндия	Секретарь корпорации по экономическому развитию региона Ювяскюля «Юкес Лтд»
Хаапала Минна/Naapala Minna	Ювяскюля, Финляндия	Менеджер международного отдела Корпорации по экономическому развитию региона Ювяскюля «Юкес Лтд»
Комаровский Николай Александрович	Ярославская область	Директор Департамента инвестиций и ВЭД Ярославской областной торгово-промышленной палаты
Кравчина Любовь Александровна	Ясная Поляна	Заведующая отделом развития Государственного мемориального и природного заповедника «Музей-усадьба Л. Н. Толстого "Ясная Поляна"»

ДЛЯ ЗАМЕТОК