

## ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 330.3:338.242

И.В. Митрофанова

### ЮЖНЫЙ МАКРОРЕГИОН КАК ОБЪЕКТ И СУБЪЕКТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПРОГРАММИРОВАНИЯ

Переходу к современному этапу стратегического управления и планирования в округах России предшествовало создание и апробация в 2001-2007 гг. региональных и первых окружных федеральных целевых программ (ФЦП «Юг России»), Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП), Федерального фонда регионального развития (ФФРР).

При всем многообразии конкретных действий в сфере государственного регулирования территориального развития, все они могут быть сведены в три основных инструментальных блока: ФЦП развития проблемных территорий; бюджетное регулирование отношений между РФ, субъектами Федерации и муниципальными образованиями; установление на территориях отдельных субъектов Федерации или муниципальных образований временных особых правовых режимов регулирования определенных видов деятельности, осуществляемых на этих территориях.

Несмотря на появление в связи с принятием ФЗ №116-ФЗ от 22. 07. 2005 г. «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» новых инструментов государственной политики, способных оказывать заметное влияние на экономическое развитие отдельных территорий, в настоящее время, ФЦП остаются основным механизмом федеральной территориальной экономической политики, обеспечивающим решение проблем стратегического характера. Их особая роль определяется тем, что в силу своего инвестиционного характера ФЦП способны оказывать реальное позитивное влияние на структурную перестройку социохозяйственных систем слаборазвитых и депрессивных регионов при условии оптимального выбора направлений использования выделенных на их реализацию финансовых ресурсов [1, с. 113].

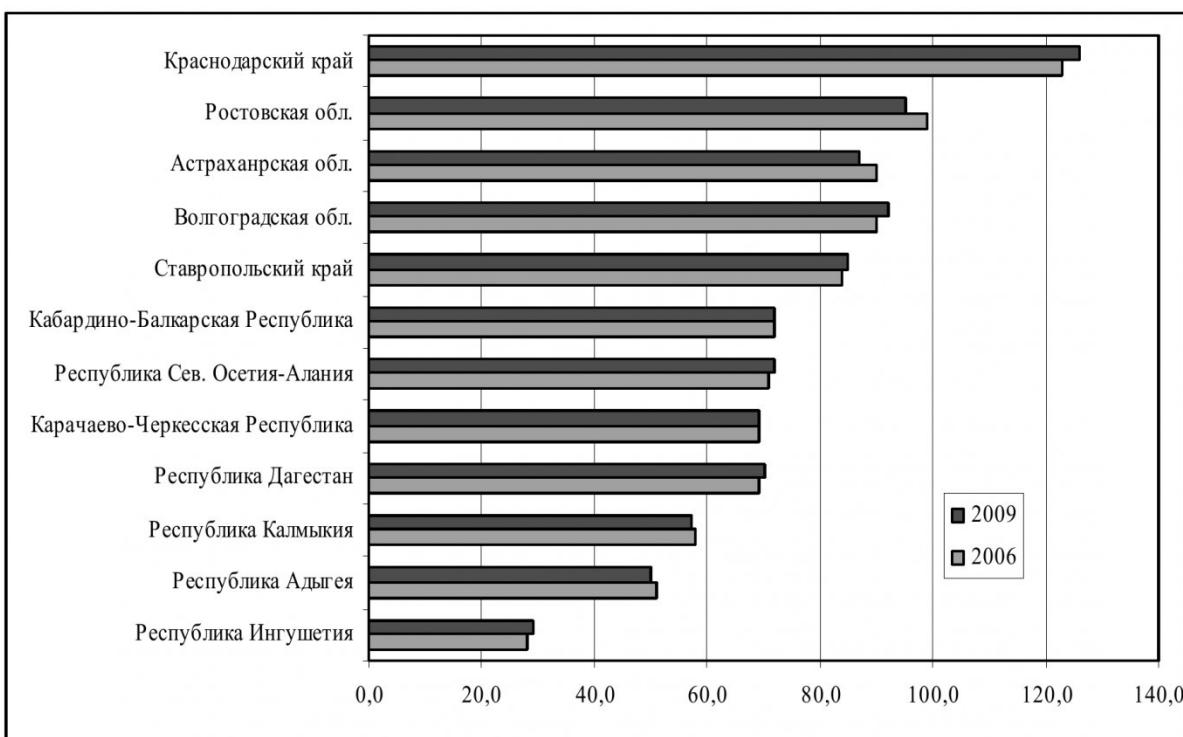
В 2001 г. на макроуровне концептуально изменился подход к разработке и реализации территориальных целевых программ. Так, количество ФЦП развития регионов, включенных в федеральный бюджет, было сокращено до 9. Помимо ФЦП «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 г. и до 2015 г.)», в 2002-2006 гг. в блоке «Региональный паритет» МЭР (ранее - МЭРТ) РФ реализовывались две окруж-

ные программы (по Дальнему Востоку и Забайкалью и ЮФО) и четыре региональные программы (по Калининградской области, республикам Татарстан, Башкортостан и Чечне).

Отбор макрорегионов (МР) для разработки окружных ФЦП не вызывало серьезных возражений, особенно если положить в основу анализа сетку федеральных округов, считает Р.М. Мельников. Так, Дальневосточный МР испытывает наибольшие сложности вследствие своего периферийного положения, характеризуется отрицательным сальдо миграционного прироста численности населения, заметно отстает по уровню ВРП на душу населения от среднероссийского уровня и имеет важное геополитическое значение, что делает вполне логичным разработку соответствующей крупной программы развития.

Отличительными особенностями Южного МР (ЮМР) являются доминирующая приграничность его территории; контрастная многонациональность и многоконфессиональность; глубокая неоднородность экономического пространства, значительная социально-политическая конфликтность; низкие темпы развития промышленности, невысокая технологичность и наукоемкость производства, сосредоточение транспортно-коммуникационных связей и товарных потоков по линии «Север - Юг»; высокая концентрация и разнообразная специализация предприятий АПК; привлекательность для переселения мигрантов [2, с. 9].

ЮМР - пока слабо интегрированная социохозяйственная система, охватывающая Северо-Кавказский экономический район и Нижнее Поволжье, объединяющая экономики расположенных на данной территории субъектов Федерации с сопредельными границами, на основе общности кооперационных связей в системе регионального разделения труда и специализации производства, ассоциированных интересов субъектов и форм их осуществления. Наряду со стабильными, в экономическом пространстве ЮФО функционируют регионы бедствия, которые являются финансово несостоятельными и создают угрозы безопасности соседям. Достаточно высока агрессивность, провокационность и нестабильность приграничного окружения, что накладывает дополнительную от-



Сводные индексы регионов Южного федерального округа в 2006-2009 гг. [3, с. 285-287].

вественность на выбор параметров и направлений стратегии внутренней консолидации в границах России [2, с. 10].

ЮМР остается наиболее неоднородным, слаборазвитым и трудоизбыточным МР России [3, с. 290; 4, с. 185]. Прогнозируемые темпы роста основных экономических показателей при инерционном развитии невысоки (рис.), что делает объективно необходимой разработку и реализацию специальной программы его развития на основе принятой всем сообществом стратегии.

В 2001-2007 гг. на территории ЮФО действовало 28 федеральных целевых программ и подпрограмм. Самыми крупными из них были, наряду с ФЦП «Юг России» (2002-2006 гг.)<sup>1</sup>, ФЦП «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (2002 г. и последующие годы)»<sup>2</sup>, ФЦП «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ (2002-2010 гг. и до 2015 г.)». В ЮФО реализуются мероприятия ряда отраслевых ФЦП, направленных на развитие транспортной инфраструктуры и ключевых секторов экономики. Например, ФЦП «Модернизация транспортной системы России».

Кроме того, в ЮФО реализуются и планируются ведомственные ЦП (ВЦП), такие как: «Создание институтов регионального развития», «Создание условий для свободного перемещения людей в стратегически важные регионы России», «Исследование инфраструктурных ограничений социально-экономического развития регионов Российской Федерации», «Методическое и методологическое содействие внедрению элементов бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетный процесс на уровне субъектов Российской Федерации. Обобщение и распространение лучшей практики», «Мониторинг миграционных потоков и трансформации процесса расселения в Российской Федерации», «Мониторинг хода социально-экономических реформ и пороговых индикаторов деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и другие. Проблемы развития Юга страны разрешаются и за счет дополнительных средств финансирования ФАИП, ФФРР, а также инвестиционных средств РАО «ЕЭС России», ОАО «Российские железные дороги», ОАО «Газпром» и других источников [5].

Окружные ФЦП имеют особый статус и значение среди программ территориального развития. К ним по первоначальному замыслу относились и реализуемая на территории ЮФО (в состав которого входят три региона Поволжского и 10 регионов Северо-Кавказского экономических районов) ФЦП «Юг России», изначально рассчитанная на период 2002-2006 гг., и пролонгированная по решению Правительства РФ на период до 2007 г.

<sup>1</sup> Согласно Постановлению Правительства РФ от 21 августа 2006 г. № 511 «О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 8 августа 2001 г. № 581», сроки реализации ФЦП «Юг России», рассчитанной на период 2002-2006 гг., продлены до конца 2007 г.

<sup>2</sup> Постановлением Правительством РФ от 15 июля 2008 г. № 537 уже утверждена новая ФЦП "Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008-2011 гг." стоимостью 120, 6 млрд. рублей.

Основными методологическими и организационными недостатками формирования и управления ФЦП «Юг России», которые, как показывает практика, оказались типичными для подавляющего большинства территориальных программ такого класса в силу их хронического характера, являются: 1) нарушение логики научного предвидения, когда разработка программы осуществляется при отсутствии стратегии; 2) неэффективные механизмы фильтрации предложений о программных разработках, что приводит к признанию «программными» проблем, которые вполне могли быть решены на внепрограммной основе; лоббирование интересов региональных властей; 3) низкий уровень обоснования стратегических целей и задач программы; формулировка целей, не поддающихся количественному измерению, отсутствие четко выраженных приоритетов в финансировании основных проектов и мероприятий; 4) стратегические объекты в ФЦП институционально не выделены, а массово фигурируют объекты локального значения и статуса, что приводит к распылению средств; 5) крайне слабое научное и юридическое сопровождение процесса целевого программирования; 6) принятые МЭР РФ методики разработки ФЦП зачастую позволяют не закладывать в программы четко сформулированных показателей эффективности и целевых индикаторов; механизм вневедомственной экспертизы бизнес-планов проектов, включаемых в программу, несовершен и неэффективен; контроль за реализацией программ нацелен исключительно на мониторинг фактического расходования средств при отсутствии реальной ответственности конкретных лиц; 7) информационный вакuum, практически полная неосведомленность населения о реализуемых на территории их регионов ФЦП; 8) Правительство РФ и федеральные ведомства определяют перечни объектов, необходимых для выполнения полномочий субъектов РФ, участие же самих субъектов при формировании ФЦП сведено к минимуму; 9) процедуры утверждения и корректировки ФЦП в МЭР РФ громоздки и сопровождаются огромным количеством обязательных согласований, при этом за устаревание и снижение качества ФЦП в результате усечения в ходе согласований МЭР РФ не несет никакой ответственности.

Тем не менее, несмотря на организационные трудности, некомпетентность и несогласованность действий на начальном этапе, в ходе реализации программных мер удалось частично преодолеть спад в экономике ряда республик Северного Кавказа, достичь некоторых положительных результатов по основным макроэкономическим показателям развития ЮФО. Здесь за 2002-2005 гг. прирост объема промышленной продукции составил 25%, продукции сельского хозяйства – 18%, доходов консолидированного бюджета – 56%, собственных доходов субъектов РФ в округе – 35%, денежных доходов населения – 49 % [6].

За период действия ФЦП (2002-2007 гг.) в регионах ЮФО введены в эксплуатацию 281 объект и пусковой комплекс. Среди них: 366,8 км водоводов, что позволило обеспечить качественной питьевой водой больше населения, увеличить мощности и надежность систем водоснабжения; проложено 115,8 км трубопроводов, построено более 2483 км газопроводов и газораспределительных сетей для обеспечения газом жителей сельской местности; введено в эксплуатацию и реконструировано 26,8 км канализационных коммуникаций; построено 38 школ, 29 объектов здравоохранения, 8 спортзалов; введено в эксплуатацию 7,44 км ЛЭП 10 кВ, смонтировано 39 АТС в 24 сельских районах; построена подъездная железная дорога протяженностью 48,4 км к порту Оля в Астраханской области.

Однако, не умаляя социальной значимости названных объектов, строительство которых было профинансировано преимущественно за счет средств федерального бюджета, следует констатировать, что в ЮФО в 2002-2007 гг. в рамках ФЦП «Юг России» фактически не было реализовано ни одного крупного стратегического проекта инфраструктурного и инновационного характера. Приобретенный опыт показал как недостаточную обоснованность их средств и функций, так и необходимость выявления истинных приоритетов, ориентиров и императивов развития ЮМР, их координации с вектором экономической динамики страны.

В современных условиях сохраняют свою актуальность общие предпосылки применения стратегического программирования развития крупных территорий, такие как: преодоление целевой ограниченности в решении проблем развития отдельных ведомств и товаропроизводителей; необходимость достижения кардинальных сдвигов в экономической сфере, затрагивающих пространственные аспекты общественного воспроизводства, а также появление ряда новых факторов, обусловленных особенностями самого процесса системных, кардинальных преобразований в экономическом базисе российского общества. Необходимость поддержки как позитивных проявлений в кризисных условиях (например, конструктивных структурных сдвигов), так и смягчение негативных социально-экономических явлений актуализировали целесообразность использования программно-целевого подхода для решения крупномасштабных проблем, не устранимых в процессе инерционного развития хозяйственных систем на мезоуровне национального экономического пространства.

Необходимость использования в практике стратегического территориального управления такого инструмента, как окружные федеральные целевые программы (ФЦП) межрегионального статуса, распространяющих свое действие на регионы из 2-3 смежных экономических районов,

обусловлена тем, что в ходе их реализации решаются стратегические задачи, например, такие как: совместное освоение и использование масштабных природных ресурсов; формирование, модернизация транспортной и производственной инфраструктуры; развитие региональных товарных рынков и информационных структур; скординированное развитие научно-производственных и производственно-технологических комплексов; инновационное обновления отраслей локализации; создание условий для обеспечения конкурентоспособности, устойчивости и экономической безопасности как МР, так и входящих в него субъектов; интеграционное взаимодействие субъектов округов; повышение прозрачности экономических отношений и снижение доли теневой экономики. Кумулятивным эффектом решения этих задач должен стать рост уровня и качества жизни населения ЮМР.

В 2007 г. МРР РФ был предложен новый вариант ФЦП «Юг России» (2008-2012 гг.) утвержденный Постановлением Правительства РФ № 10 от 14 января 2008 г. Ключевая цель новой окружной программы развития Юга России заявлена как повышение благосостояния и качества жизни населения республик, входящих в состав ЮФО, обеспечивающее сокращение их отставания от среднего российского уровня.

Объем финансирования программных мероприятий составляет порядка 146, 4 млрд. рублей, в том числе 52,1 млрд. рублей – это средства федерального бюджета, что, следует отметить, существенно выше, чем в предыдущей ФЦП. Выделяемые средства планируется распределить по следующим приоритетным направлениям (в % от общего объема финансирования): 1) снятие инфраструктурных ограничений для развития экономики регионов Юга России – 33 %; 2) развитие туристического и рекреационного комплексов – 37,3 %; 3) реализация проектов, направленных на смягчение социальной напряженности – 13,4 %; 4) улучшение обеспечения населения регионов Юга коммунальными услугами – 12,5 %; 5) развитие АПК – 3,8% [7, 8].

Более 90 % средств из внебюджетных источников в новой ФЦП развития ЮМР составляют инвестиции в коммерческие проекты высокой доходности, в основном в сфере туризма и отдыха. Туристско-рекреационные комплексы Кабардино-

Балкарии, Карачаево-Черкесии, Северной Осетии стали главными направлениями новой ФЦП развития ЮМР. Государственные средства с последующим привлечением частных инвестиций (около 3 руб. частных инвестиций на 1 рубль средств федерального бюджета) предполагается направить на создание инфраструктуры трех туристических комплексов – Приэльбрусья, Мамисона и Домбая-Архыза.

По предварительной оценке разработчиков, реализация новой ФЦП позволит: сократить уровень бедности в регионах ЮФО, сблизить уровни доходов населения Юга России со средним российским показателем; увеличить денежные доходы населения в 1,8 раза по сравнению с уровнем 2007 г.; снизить безработицу на 4,5 %; обеспечить рост уровня бюджетной обеспеченности регионов ЮФО; увеличить налоговую базу бюджетов муниципального уровня, сократив их дотационность из бюджетов государства; увеличить доходы консолидированных бюджетов субъектов ЮФО на душу населения к 2012 г. в 2 раза по сравнению с уровнем 2007 г.; увеличить рост инвестиций в основной капитал не менее чем на 25-30 % ежегодно; обеспечить увеличение общего объема инвестиций в основной капитал в расчете на душу населения субъектов ЮФО к 2012 г. в 2,1 раза по сравнению с уровнем 2007 г. [8].

Однако до создания ФЦП «Юг России» (2002-2007 гг., 2008-2012 гг.) не было утвержденной стратегии, определяющей роль и место данной программы в процессе стратегического программирования развития ЮМР на долгосрочный период, а потому нет достаточной согласованности между этапами в различных отраслевых и территориальных ФЦП в ЮМР.

В регионах Юга уже накоплен определенный опыт разработки стратегий территориального развития. Данные таблицы доказывают, что пока не достигнуто обязательное, обоснованное и своевременное формирование всеми хозяйственными субъектами ЮМР собственных стратегий развития, координации и субординации их композиции в рамках единой многоуровневой системы стратегического планирования ЮМР. Недостаточно идеологическое, правовое и политическое обеспечение разрабатываемой стратегии, осуществляющее органами управления и власти в ЮФО с помощью приданного им аппарата.

#### Стратегические приоритеты регионов ЮФО

Субъект ЮФО	Стратегия	Приоритеты
Астраханская область	Разрабатывается стратегия социально-экономического развития на период до 2020 г.	Формирование на Каспии центра культурного, экономического и политического влияния федерального значения. Добыча газа и нефти в Волго-Каспийском бассейне. Транспортная инфраструктура. Модернизация АПК и рыбопромышленного комплекса, развитие аквакультуры. Туристическая отрасль. Судостроение.

Краснодарский край	Стратегия социально-экономического развития до 2020 г. утверждена Законом края 1465-кз от 29.04.2008 г.	Транспорт. Туристско-рекреационный комплекс. АПК.
Волгоградская область	Стратегия социально-экономического развития до 2025 г. утверждена 30.10.2008 г. областной Думой в качестве закона области	Демография и социальная политика. Энергетика. Транспортная инфраструктура (в том числе создание трансконтинентальных транспортных коридоров). АПК.
Ростовская область	Стратегия социально-экономического развития до 2020 г. утверждена 30.10.2007 г. Постановлением № 2067 Законодательного Собрания области	Развитие и обновление инфраструктуры области (транспортной, энергетической, коммунальной).
Ставропольский край	Разрабатывается стратегия до 2020 г.	Курортный комплекс. АПК (переработка с/х продукции). Разведка и разработка месторождений полезных ископаемых.
Республика Северная Осетия-Алания	Стратегия социально-экономического развития до 2030 г. утверждена Законом республики от 31.03.2008 г. № 6-РЗ	Транспортная инфраструктура. Создание гидроэнергетики. Курортно-рекреационный комплекс. Переработка сельхозпродукции. Техническое перевооружение и реконструкция промышленных предприятий. Строительная индустрия.
Республика Калмыкия	Стратегия социально-экономического развития до 2020 г. утверждена Постановлением Правительства республики от 31.12.2008 г. № 465	Нефте – и газопереработка. Альтернативные источники электроэнергии. Транспортная инфраструктура.
Кабардино-Балкарская Республика	Стратегия социально-экономического развития до 2022 г. утверждена Постановлением Правительства республики от 24.07.2007 г. № 181-ПП	АПК. Туристическая отрасль. Промышленность и производство строительных материалов.
Республика Ингушетия	Стратегия социально-экономического развития на 2009-2020 гг. и на период до 2030 г. утверждена Постановлением Правительства республики от 16.02.2008 г. № 49	Системы образования и здравоохранения. Малый бизнес. Сфера услуг. Связь.
Республика Адыгея	Разработана стратегия социально-экономического развития до 2025 г.	Транспортный комплекс. Туристическая отрасль. Производство с/х продукции. Развитие государственно-частного партнерства по строительству объектов инфраструктуры и предприятий.
Республика Дагестан	Разработана стратегия социально-экономического развития до 2020 г.	Транспортный комплекс. ТЭК. АПК. Рекреация. Добыча полезных ископаемых.
Карачаево-Черкесская Республика	Объявлен конкурс на разработку стратегии социально-экономического развития до 2030 г.	Приоритетные направления определены предварительно: туристско-рекреационный комплекс. Малая энергетика. Стройиндустрия.
Чеченская Республика	Разработана концепция развития на 2008-2011 гг. Разрабатывается стратегия социально-экономического развития до 2020 г.	Строительство и восстановление объектов социальной сферы. Стройиндустрия. АПК.
Южный федеральный округ	Разработана стратегия до 2025 г. Публичная презентация состоялась в январе 2008 г. Одобрения Правительства РФ пока не получила.	Развитие отраслей с максимальной производительностью труда и добавленной стоимостью: туризм, машиностроение, металлургия, химическая, лесная промышленность, информационные технологии. Предполагаемые инвестиции – 26 млрд. \$ ежегодно.

Источник: составлено автором по материалам сайтов: Координационный Совет промышленников и предпринимателей ЮФО. – URL: <http://www.ksppuifo.ru>; Стратегия развития ЮФО до 2025 г. – URL: <http://www.strategy-south.ru>; Министерство регионального развития РФ: Стратегии социально-экономического развития субъектов РФ. –URL: [http://www.minregion.ru/OpenFile.ashx/sub\\_starteg.xls?AttachID=2844](http://www.minregion.ru/OpenFile.ashx/sub_starteg.xls?AttachID=2844).

В 2007 г. для ЮФО одновременно с ФЦП «Юг России (2008-2012 гг.)» разрабатывался другой стратегический документ - «Стратегия развития Юга России на период 2008-2025 гг.» [9]. Разработчики этого документа пришли к выводу, что производительность труда в основных отраслях Юга, таких как АПК, отстает от среднероссийской на 25-60%. ЮМР, обладающий схожими природными возможностями с Флоридой и Калифорнией, отстает от них по ВВП на душу населения почти в 20 раз.

На Юге России предлагается развивать отрасли с максимальной производительностью труда и добавленной стоимостью: туризм, машиностроение, металлургию, химическую и лесную промышленность, информационные технологии. Туристов могут привлечь почти все южные регионы (кроме Чечни, Ингушетии и Дагестана), металлургия могла бы обеспечить рост в Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии и Северной Осетии, а специалистов обеспечит Краснодарский край. На Юге колоссальные возможности для развития гидроэнергетики, поскольку не используется 80% ресурсов.

Однако создатели «Стратегии ...» подчеркивают, что «экономического рывка» не получится, если государство не обеспечит поддержку по трем основным направлениям: подготовка кадров, дополнительные энергомощности и транспортная инфраструктура. Иначе к 2025 г. нехватка специалистов может достичь 853 000 человек, недостаток мощностей – 44%, а дефицит пропускной способности, например, аэропортов – 40%.

Разработчики полагают, что до 2025 г. в ЮФО необходимо ежегодно инвестировать 26 млрд. \$ (сегодня – порядка 11 млрд. \$). Половину из 442 млрд. \$ в 2009 - 2025 гг. должно вложить государство. Для этого необходимо использовать ресурсы Инвестиционного фонда РФ, государственных корпораций, а также координировать действия российских и западных инвесторов.

Переориентация экономики ЮМР и поддержка эффективных отраслей позволят повысить ВРП в шесть раз, зарплаты вырастут в 4-6 раз (в ценах 2005 г.), а по темпам роста южный макрорегион догонит экономику Польши, Венгрии и Чехии (сейчас соответствует уровню Кении и Никарагуа). Налоговые поступления увеличатся к 2025 г. на 560% и превысят 1 трлн. рублей, считают разработчики «Стратегии ...» [10].

Анализ процессов разработки этих двух главных стратегических документов позволил выявить их следующие системные недостатки. Нелогично само параллельное протекание процессов разработки ФЦП «Юг России» (2008-2010 гг.) и «Стратегии развития ЮФО до 2025 г.». Первое обсуждение Концепции «Стратегии ...», на которое были приглашены представители региональных органов власти и небольшая группа ученых Юга России, состоялось 23 августа 2007 г. в Предста-

вительстве Президента РФ в ЮФО. В сентябре 2007 г. основные направления «Стратегии ...» были представлены Д. Козаком на экономическом форуме «Кубань-2007» в г. Сочи, а 31 января 2008 г. докладывались на Всероссийском форуме промышленников и предпринимателей в г. Краснодаре. Однако представленная «Стратегия...» не получила одобрения со стороны Правительства РФ.

14 января 2008 г. Правительством РФ была утверждена новая ФЦП «Юг России», принятие которой при отсутствии утвержденной «Стратегии ...» лишает первую смысла и статуса способа реализации второй, что не соответствует логике, структуре и алгоритмам СУ и планирования, размывает системность осмыслиения перспектив ЮМР.

В связи с этим возникает вопрос об объемах и структуре финансирования будущих мероприятий «Стратегии ...», при условии, если она будет утверждена. Суммы, заложенные «Стратегии ...», кажутся весьма масштабными (порядка 440 – 520 млрд. \$), что сопоставимо, пожалуй, с величиной всего межбюджетного трансфертного фонда (около 600 млрд. руб.). Если же «Стратегия ...» учитывает, в том числе, и все средства, которые государство выделяет уже сегодня, например, по линии ФЦП «Юг России» (146,4 млрд. руб.), на подготовку Олимпиады в Сочи (195 млрд. руб.), отраслевые стратегии и т. д., то тогда это вполне оправдано [11,12]. В любом случае потребуется пересмотр состава проектов и мероприятий ФЦП «Юг России» в соответствие с новыми стратегическими приоритетами развития ЮМР.

В ЮФО недавно были созданы такие институты, как: Координационный Совет промышленников и предпринимателей ЮФО, призванный содействовать росту деловой активности и притоку инвестиций в южные регионы страны; Совет по разработке долгосрочной Стратегии социально-экономического развития Юга России [13], с учетом которой предполагалось вносить корректировки в действующие федеральные и региональные целевые программы, инвестиционные программы естественных монополий, реализуемых в округе. Но эти институциональные органы не были востребованы в полной мере реальными разработчиками «Стратегии ...», в числе которых: Национальное агентство прямых инвестиций (НАПИ), Центр стратегических разработок, консалтинговые компании Стратеджи Партнерс и Бауман Инновейшн, при участии Российского совета промышленников и предпринимателей, Агентства инвестиций и развития Юга России, а также таких крупных компаний, как ООО Банк ВТБ, РАО ЕЭС, ГидроОКГ и др.

В.Е. Селиверстов во многом прав, замечая, что современные территориальные стратегии «разрабатываются на весьма скучной информационной основе. Умозрительные сценарии развития будущего территории, которые авторы этих стра-

тегий обосновывают без серьезных балансовых расчетов, вряд ли могут составить конкуренцию прошлым разработкам, которые ныне отвергаются, но которые в своей основе имели расчеты перспективных балансов трудовых ресурсов, производственных мощностей предприятий, балансов по теплу и электроэнергии, по свободным промплощадкам и т.д.. Но, увы, конъюнктура и рынок консалтинговых услуг, которыми пользуются региональные власти при разработке стратегических документов (здесь монопольное положение занимают примерно пять московских и санкт-петербургских фирм) приводят к тому, что в почете «бойкое перо» и фантазии политолога, но не скрупулезная балансовая работа экономиста. Если же в таких разработках ... и приводятся сколько-нибудь серьезные прогнозные расчеты с использованием экономико-математических моделей, тут же этим разработкам навешивается ярлык «впервые» или «пионерная работа» [14, с. 218].

Разработчиками произведен детальный отраслевой анализ экономики Юга России (что нашло отражение в 35-ти приложениях к «Стратегии ...» - прим. автора), выявлены «узкие места», спрогнозированы грядущие трудности и определены возможные перспективы с учетом трех сценариев развития: инерционного, экстенсивного и прогрессивного. Однако привлечение научной общественности Юга России к участию в стратегических разработках было сведено к минимуму. Это привело к тому, что этноэкономический компонент, рельефно выделяющий ЮОМР среди других МР России, не учтен вообще, а, следовательно, и важнейшая проблема нивелирования этноэкономических рисков в проект «Стратегии ...» не нашла своего должного отражения. А ведь именно этот фактор ставит под угрозу реализацию стратегии, если она будет утверждена.

При разработке и обсуждении проектов (концепций) «Стратегии ...» и проекта ФЦП развития ЮФО вновь был нарушен главный принцип СУ территориальным развитием – прозрачность, поэтому вряд ли это обсуждение можно считать действительно демократичным. СМИ довольно кратко освещали связанные с процессами разработки программы и стратегии организационные события. Но документальные, аналитические материалы на сайте Полномочного представителя Президента в ЮФО, на сайте МПР РФ и на сайте МЭР РФ о стратегии и проекте ФЦП «Юг России» 2008-2012 гг. отсутствовали. Это практически лишило общественность, представителей науки и граждан возможности хоть как-то влиять на события, вносить инициативы и корректива. Между тем генеральная цель заявлена как рост благосостояния населения ЮФО.

Стратегия развития такого сложного МР как Юг России может быть разработана только в многостороннем и конструктивном диалоге бизнеса, власти и общества (гражданских институтов). Ав-

тором уже неоднократно подчеркивалось, что попытка отказаться от этого диалога или имитировать его делает территориальное СУ бессмысленным. Вовлечение общественности должно происходить уже на ранних стадиях разработки «Стратегии ...»: оценка вероятных сценариев развития, выбор приоритетов и пр. Вовлечение общественности на поздних стадиях практически исключает возможность реализации принципов альтернативности и обратной связи.

В феврале 2008 г., уже после публичной презентации «Стратегии ...», был создан сайт «Стратегия развития ЮФО», информация на котором постоянно обновляется. Между тем сайта ФЦП «Юг России», которая, в силу своей масштабности, призвана быть инструментом и способом реализации стратегии, до сих пор не существует. На наш взгляд, создание базы данных, размещенной на Internet-сервере (хотя бы в рамках того же сайта, где публикуются материалы по стратегии) является необходимым и эффективным инструментом накопления и обмена информацией о ходе программной реализации стратегических направлений (мероприятий, проектов и т.д.) развития ЮОМР. На том же сервере должны публиковаться и аналитические отчеты о ходе стратегических разработок, программы, информация о внесении в них корректив, аналитические отчеты, мнения экспертов и т.д., что и позволит обеспечивать соблюдение принципов прозрачности и обратной связи.

Возможности эффективной реализации новой ФЦП развития Юга существенно снижаются уже только по причине значительного количества государственных заказчиков. Если в рамках ФЦП «Юг России (2002-2006 гг.), при наличии одного государственного заказчика (МЭРТ РФ) и одного координатора (МПР РФ), так и не удалось создать отлаженного организационного механизма управления программой, то в новой ФЦП, число государственных заказчиков которой выросло до 9-ти, добиться эффективной координации программных мероприятий тем более вряд ли удастся.

Практика показала, что в окружных и межрегиональных ФЦП практически отсутствует механизм целевой концентрации и эффективного распределения потоков финансовых средств на реализацию программных мероприятий. Распыление финансовых ресурсов между многими государственными заказчиками в большинстве случаев приводит к коррупции и невозможности контроля их использования, росту нецелевых затрат. Согласно методологии ПЦП, наличие более одного государственного заказчика нежелательно для ФЦП.

В новой ФЦП развития ЮОМР секвестру РФ подверглись Волгоградская, Ростовская, Астраханская области, Республика Калмыкия, Краснодарский и Ставропольский края. Не включенные же в программу регионы теряют инвестиции. Так,

например, только Волгоградская область фактически лишилась 4,5 млрд. руб. инвестиций, которые уже были запланированы (в том числе и на реализацию социальных проектов) в принятом трехлетнем бюджете.

ФЦП развития ЮОМР должна быть нацелена не только на развитие республик Северного Кавказа. Не менее актуально развитие юго-восточных районов Ставрополья, Калмыкии, Ростовской, Волгоградской и Астраханской областей, для которых характерна малая населенность и преимущественно сельскохозяйственная ориентация экономики. Развитие малозаселенных районов ЮФО – одно из стратегических направлений пропорционального пространственного распределения ресурсов, факторов и капиталов, снижения направленности в республиках Северного Кавказа и консолидированного выхода интегрированной хозяйственной системы ЮОМР на общую магистраль устойчивого экономического роста.

Новая ФЦП развития ЮОМР направлена в основном на активное использование его уникальных природно-климатических условий, а производственной, торговой и транзитной составляющим экономики уделено мало внимания [15].

Реализация ФЦП «Юг России» и Национальных проектов в ЮФО лимитируется именно состоянием инфраструктуры воспроизводства человеческого капитала в сферах здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства, а также неудовлетворительным состоянием объектов производственной, в первую очередь, транспортной инфраструктуры. Наиболее эффективное решение этой проблемы лежит в плоскости увеличения занятости и доходов населения за счет стратегических зарубежных и отечественных инвестиций в инновационную модернизацию коммуникационной инфраструктуры глобального значения на базе перестройки международных транспортных коридоров (МТК).

Основой стратегического развития ЮОМР становится интеграция системы интересов как внутренних хозяйственных субъектов, так и России в целом. Долгосрочные национальные социально-экономические и geopolитические интересы Российской Федерации в регионах Северного Кавказа, Каспийского и Черного морей, Средней Азии и Ближнего Востока определяют особую роль Юга в соответствии со спецификой его географического положения, наличия значительного потенциала природного, человеческого, технологического, институционального, организационного и информационного факторов производства. Это обуславливает необходимость определения и совершенствования научно обоснованных подходов к разработке стратегии развития ЮФО и моделирования адекватного механизма ее реализации [15].

Назрела необходимость разработки реалистичной стратегии развития Южного макрорегиона в формате приоритетного территориального

мегапроекта как актуального вида стратегического проектирования в макроэкономическом и глобальном измерении [16, 17].

Несмотря на сложные посткризисные условия, мегапроекты макроэкономического значения и глобального характера, реализуемые на территории России, не были свернуты. Однако они преимущественно акцентированы на отраслях, воспроизводящих индустриально-сыревую модель развития страны. Среди них доминируют топливно-энергетический комплекс, металлургия, инфраструктурные отрасли. Они катализируют развитие сопредельных секторов, экономики высоких переделов, услуг и знаний; кластеров, межрегионального сотрудничества. Однако недостаточный опыт функционирования в России институтов развития демонстрирует существенный дефицит технологий анализа, управления рисками реализации подобных мегапроектов.

Мегапроекты территориального развития, реализуемые на мезоуровне национального экономического пространства, направлены на преобразование природохозяйственных комплексов преимущественно восточной части России. Так, общая стоимость двух таких проектов – «Комплексное развитие Южной Якутии» и «Урал промышленный – Урал полярный» составляет около 1,2 трлн. рублей [18, 19].

Цель приоритетного южного мегапроекта – развитие Юга в статусе мегарегиона в глобальном экономическом пространстве. Его следует рассматривать как *интегральную адресную целевую программу* межрегионального масштаба, макроэкономического значения и глобального характера, включающую множество взаимосвязанных проектов, объединенных общей целью, выделенными ресурсами и определенным для его исполнения временем. Концептуальные положения мегапроекта: 1) существенного улучшения состояния социоприродохозяйственной системы ЮОМР без ориентированного на развитие инфраструктуры экономического роста обеспечить нельзя; 2) инвестирование средств из федерального бюджета во все проекты невозможно, необходимо разделение инвестиционных потоков на государственные, государственно-частные, частные и привлечение прямых инвестиций заинтересованных зарубежных партнеров; 3) усилий федерального центра для улучшения ситуации на Юге России недостаточно, требуется активная экономическая политика самих регионов ЮОМР, обоснованные и подготовленные проекты и проектно-сметные документации, институциональные изменения и организационная поддержка, а также законное, целевое и эффективное расходование бюджетных средств; 4) государству необходимо сосредоточиться на инвестициях в стратегические проекты, создающие основу инфраструктуры, способной обеспечить благоприятные условия для притока на Юг России частных отечественных и зарубежных ин-

вестиций уже в конкретные проекты; 5) к проектам стратегического развития ЮМР относятся: создание новых и развитие существующих международных транспортных коридоров и дорожных сетей, модернизация морских и речных портов, аэрородомов, железнодорожных терминалов; рационализация инфраструктуры энергообеспечения, способной значительно удешевить энергоресурсы и повысить конкурентоспособность продукции; расширение инфраструктуры рекреационных комплексов, стимулирования потока инве-

стиций в уникальные природные заповедники Северного Кавказа.

При разработке стратегических документов развития ЮМР следует постоянно помнить о том, что в условиях глобальной конкуренции региональных капиталов выигрывают не только регионы-производители товаров, сколько регионы, управляющие их потоками, привлекающие инвестиции и права, технологии и квалифицированные кадры.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Мельников, Р.М. Проблемы теории и практики государственного регулирования экономического развития регионов: монография. – М.: Изд-во РАГС, 2006. – 199 с.
2. Иншаков, О.В. О стратегии развития Южного макрорегиона России: (Методологические и методические проблемы формирования). Научный доклад. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2003. – 96 с.
3. Суспицын, С.А. Сводные индексы регионов Российской Федерации в 2001-2009 гг. // Регион: экономика и социология. – № 3. – 2007. – С. 285-291.
4. Мельников, Р.М. Оценка эффективности региональной инвестиционной политики методом анализа издержек и выгод // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 3. – С.178-193.
5. Модернизация экономики Юга России: проблемы, приоритеты, проекты: монография/Под ред. О.В. Иншакова. – М.: Наука, 2008. – 303 с.
6. Козак, Д.Н. О федеральной целевой программе «Юг России (2008-2012 гг.)». Доклад на заседании Правительства РФ 13 декабря 2007г. – URL: [http://www.government.ru/government/\\_governmentactivity/rfgovernmentsession/2007/z13122007/materials/](http://www.government.ru/government/_governmentactivity/rfgovernmentsession/2007/z13122007/materials/).
7. Паспорт ФЦП «Юг России» (2008-2012 гг.). – URL: <http://fcp.vpk.ru/npd/pp10.htm>.
8. Лебедева, О. Буксир не для всех: ФЦП «Юг России» на 2008-2012 гг. поможет только республикам ЮФО//Южный репортер. № 44 (131). 30 декабря 2007 г. – С.12.
9. Стратегия развития ЮФО до 2025 г. – URL: <http://www.strategy-south.ru>.
10. НАПИ: Без инвестиций в \$520 млрд. Юг России не выдержит нагрузки/Росбалт. 05.02.2008. – URL: <http://www.strategy-south.ru/html/press020.html>.
11. В России разработана первая стратегия развития макрорегиона // Lenta.ru. – URL: <http://www.strategy-south.ru/html/press017.html>.
12. Рай за \$442 млрд./Ведомости. 01.02.2008. – URL: <http://www.strategy-south.ru/html/press018.html>.
13. О Совете по разработке Стратегии социально-экономического развития Юга России при полномочном представителе Президента РФ в Южном федеральном округе: Распоряжение Полномочного представителя Президента РФ в ЮФО от 3 июля 2007 г. № 8. – URL: [http://www.strategy-south.ru/html/upload/official\\_doc.pdf](http://www.strategy-south.ru/html/upload/official_doc.pdf).
14. Селиверстов, В.Е. Миры и рифы территориального развития и региональной политики России // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 2. – С. 199-224.
15. Митрофанова, И.В. Стратегическое программирование развития макрорегиона: монография. – Ростов-на-Дону: Изд-во ЮНЦ РАН, 2009. – 528 с.
16. Иншаков, О.В. О концепции межрегионального мегапроекта «Юг России» / О.В. Иншаков, И.В. Митрофанова // Вестник Южного научного центра РАН. – 2009. – № 3. Т.5. – С. 133-139.
17. Митрофанова, И.В.. От окружной ФЦП – к приоритетному мегапроекту развития южного макрорегиона России / И.В. Митрофанова, Г.И. Старокожева // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2009. – №14. – С. 25-36.
18. Мегапроекты: надежды и тревоги. – URL: <http://21.by/papers/?id=40156>.
19. На развитие Якутии и Урала потратят 1,2 трлн. рублей // Коммерсант. 22.01.2008. – URL: <http://www.kursor.ru/article.aspx?id=5674>.

□ Автор статьи:

Митрофанова  
Инна Васильевна

– канд. экон. наук, доц. каф. экономич. теории и экономич. политики Волгоградского госуд. ун-та, зав. лаб. стратегических экономических исследований Южного научного центра РАН  
E-mail: [mitrofanova@volsu.ru](mailto:mitrofanova@volsu.ru)