

НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

**В. Ф. Басаргин,
В. В. Власова**

ИНВЕСТИЦИОННАЯ СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА: ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ И РЕАЛИЗАЦИИ*

В течение последних лет крупномасштабные реформы в политической, экономической и социальной сферах обуславливают необходимость определения роли государства в инвестиционных процессах, а также изменения государственных инвестиционных приоритетов развития. Несовершенство законодательства, спорадическое вмешательство во внутренние дела экономических субъектов со стороны государственных органов власти, отсутствие адекватных инструментов, механизмов контроля, четкой стратегии и явных приоритетов инвестиционной политики ведут к становлению хаотичной схемной организации финансово-инвестиционных отношений, частичной потере государством рычагов управляемости на различных иерархических уровнях управления отраслевым и территориальным развитием.

Объективно необходимым условием социально-экономического развития России в целом, предопределенным в том числе и историческими предпосылками, является переход на управление комплексным социально-экономическим развитием экономических районов Российской Федерации на основе федеральных округов. С целью реализации единой государственной целенаправленной и последовательной политики, в частности и в инвестиционной сфере, для обеспечения взаимодействия, создания стройной вертикальной и горизонтальной системы уп-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Формирование и функционирование финансово-инвестиционного механизма в условиях федерального округа (на примере Уральского федерального округа)», проект № 05-02-83210 а/ У.УргЭУ.

равления экономическими процессами, согласования и координации управленческих действий на всех уровнях государственных органов власти в 2000 году в Российской Федерации были образованы семь федеральных округов. Однако реализация этих целей сдерживается недостаточной проработкой ряда теоретических, методологических и практических вопросов воздействия на инвестиционные процессы на уровне территории.

Роль полномочного представителя президента Российской Федерации в процессе социально-экономического развития федерального округа можно рассматривать в нескольких аспектах.

В политическом аспекте полномочным представителям президента Российской Федерации делегирована ответственность за приведение законодательно-нормативной базы субъектов федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. В системе управления роль полпредов заключается в координации действий территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Основными задачами полномочного представителя президента Российской Федерации в федеральном округе являются организация работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых президентом Российской Федерации, и организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти.

Исходя из задач, поставленных президентом, деятельность полномочного представителя в экономической сфере должна быть направлена на решение региональных проблем общегосударственного значения и межрегионального характера, которые отнесены к предмету совместного ведения центра и регионов, включая и контроль пакетов соглашений о разграничении полномочий в различных сферах Правительства Российской Федерации с администрациями субъектов Российской Федерации. Межрегиональный характер проблемы определяется ареалом ее распространения (проблема затрагивает несколько субъектов Федерации); общностью интересов субъектов Федерации, участвующих в решении проблемы; необходимостью объединения ресурсов субъектов Федерации и целесообразностью софинансирования проектов федеральными и региональными органами власти.

Согласованные усилия субъектов Российской Федерации должны быть направлены на решение следующих основных задач регионального развития:

- улучшение делового и инвестиционного климата на территории;
- налаживание хозяйственных связей с другими регионами, в том числе через различные формы экономической интеграции с ними;
- оптимальное участие в реализации государственных программ социально-экономического развития Российской Федерации;
- участие во внешнеэкономической деятельности.

Региональная политика государства формулируется в нормативно закреплённых стратегиях разного уровня (федеральных, региональных, межрегиональных). Тем самым стратегия является главным инструментом региональной политики, так как формирует ее содержание. Практическая деятельность органов государ-

ственной власти по реализации стратегии, собственно, и есть региональная политика.

Региональные аспекты социально-экономического развития на федеральном уровне впервые подробно определены в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005–2008 годы), которая отражает цели, задачи, роль и основные инструменты эффективной региональной политики в решении общенациональных задач социально-экономического развития. Среди основных направлений повышения конкурентоспособности региональной экономики в среднесрочной перспективе в данной программе выделяются следующие.

Первое направление. Проведение на уровне федерального округа мониторинга и анализа состояния нормативно-правовой базы на региональном и местном уровнях; выявление инфраструктурных возможностей для реализации крупных инвестиционных проектов в регионах и муниципальных образованиях, входящих в федеральный округ; формальных и неформальных барьеров для ведения бизнеса и осуществления инвестиционных проектов; создание системы принятия решений в области экономической и инвестиционной политики.

Второе направление. Оказание содействия органам власти субъектов Российской Федерации по проведению экономической политики, в том числе в плане реализации инвестиционных проектов в области транспортной и социальной инфраструктуры.

Третье направление. Проведение политики по выявлению и развитию экономических кластеров на территориальном уровне.

Четвертое направление. Развитие механизмов государственно-частного партнерства при реализации инфраструктурных проектов. Реализация федеральными органами власти политики содействия экономическому развитию территории, в том числе кластерной политики, требует создания адекватных институтов реализации такой политики, включая формирование агентств территориального регионального и муниципального развития, основными функциями которых должны стать создание структур мониторинга и анализа экономического развития, проведение обследований предприятий, прогнозных исследований, разработка и реализация стратегической программы развития региона, привлечение иностранных инвесторов, вывод предприятий на международные рынки.

Региональные приоритеты развития на федеральном уровне определены также концепциями. Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации. К числу основных относятся формирование из регионов – «локомотивов роста» – нового опорного каркаса страны, создание условий для модернизации промышленности, поддержка и развитие конкурентоспособных экономических (территориальных и производственных) кластеров и улучшение качества государственного управления в регионах.

Таким образом, требования федеральной политики к социально-экономической, в том числе и инвестиционной политике региональных органов власти, известны. Происходит смена парадигмы развития территорий – отказ от политики выравни-

вания и переход к политике пространственного поляризованного развития, опирающейся на опережающий рост нескольких базовых регионов. С этого момента статус российских территорий в данной системе глобальных обменов определяется их способностью задавать параметры экономических обменов геоэкономическим влиянием. В современных условиях конкуренцию регионов за активы выигрывает не тот, кто производит товары, а тот, кто управляет их потоками, привлекает финансы, права, технологии, наиболее квалифицированные кадры. В силу чего целью регионального развития становится увеличение капитализации региона – рост стоимости активов, находящихся на его территории. В условиях рынка это ведет к концентрации мобильного капитала в наиболее капитализированном регионе.

В связи с этим возникают новые требования к системам управления региональным развитием. Региональные стратегии развития для реализации единой государственной политики должны учитывать требования федеральной политики, но с учетом региональной специфики и интересов. Стратегии регионального развития, разрабатываемые как на уровне регионов, так и на уровне федерального округа, должны стать стратегиями позиционирования в открытых рынках и на федеральном уровне, а не набором внутрирегиональных мероприятий. При этом будут применяться и новые подходы к оценке совокупного экономического веса региона не только через систему валовых и стоимостных показателей работы его предприятий, но и через регистрацию существующих и складывающихся на его территории кластеров и проектов на основе государственно-частного партнерства.

В мировой практике существует ряд механизмов социально-экономического развития регионов. Среди основных инструментов реализации стратегий регионального развития можно выделить: межведомственные комиссии; целевые программы; фонды регионального развития и поддержки проблемных территорий; плановые контракты между государством, агентствами регионального развития; национальные институты территориального и городского планирования; грантовые фонды при федеральных округах совместно с региональными и зарубежными инвесторами; ярмарки инвестиционных проектов; корпорации развития территорий; системы смешанного регулирования инвестиционной деятельности государством и отдельными негосударственными, но уполномоченными им органами или даже лицами, права которых закреплены законодательными актами. При этом необходимо отметить, что практический опыт западных стран с устоявшейся экономикой и стран с реформируемой экономикой может быть использован на территории федеральных округов Российской Федерации лишь в известных пределах. Необходимы целенаправленное формирование финансово-инвестиционного механизма, разработка методов и форм координирования инвестиционной деятельности, способствующих развитию территории на уровне федерального округа в Российской Федерации.

На сегодняшний день стратегии социально-экономического развития разработаны в Центральном, Северо-Западном, Приволжском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах.

Почти все стратегии развития макрорегионов России включают в себя анализ потенциала территории, указания на цели, задачи и направления стратегического развития и инвестиционный блок; при этом они отличаются различием методологических подходов, определением приоритетных социально-экономических проблем и способов их решения. Рассмотрим основные отличия стратегий макрорегионов.

В Приволжском федеральном округе разработано Стратегическое видение приоритетов развития Приволжского макрорегиона. Основной новацией данной стратегии является введение системы трехуровневого стратегического контроллинга.

Первый уровень предполагает проведение оценки соответствия межрегиональных приоритетов развития Приволжского федерального округа проекту Основных направлений социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу, программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу и ежегодным посланиям президента Российской Федерации.

Второй уровень предполагает соответствие межрегиональных приоритетов развития и федеральных приоритетов выделения средств по федеральной адресной инвестиционной программе федеральным целевым программам, федеральному фонду регионального развития, приоритетам развития субъектов Российской Федерации, входящих в федеральный округ. На данном уровне проводится анализ программ социально-экономического развития регионов Приволжского федерального округа.

Третий уровень предполагает соответствие фактического расходования средств федерального и региональных бюджетов, а также внебюджетных инвестиций согласованным федеральным, межрегиональным приоритетам Приволжского федерального округа, а также приоритетам развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В стратегии выделены межрегиональные мегапроекты, которые представляют собой целевые программы, содержащие множество взаимозависимых межрегиональных и межотраслевых проектов, требующих государственной адресной поддержки, объединенных общей целью, выделенными ресурсами и отпущенным на их выполнение временем. Мегапроекты встраиваются в действующие федеральные целевые программы и региональные инвестиционные программы и не требуют внесения изменений в бюджет.

В стратегии приведены результаты анализа соответствия фактического расходования средств бюджетов субъектов Российской Федерации, входящих в федеральный округ, заявленным приоритетам.

В Сибирском федеральном округе принята Стратегия экономического развития Сибири, определяющая долгосрочные ориентиры экономического развития и основные направления решения проблем экономического развития региона. Первым этапом ее реализации является создание организационно-экономических и институциональных условий для осуществления преобразований, стимулирование развития ведущих отраслей в рамках федеральных целевых программ. На вто-

ром этапе будет обеспечено проведение реструктуризации и модернизации экономики Сибири. На третьем этапе предполагается достижение наибольших результатов в сокращении дифференциации отдельных регионов Сибири по уровню экономического развития. Среди основных направлений решения проблем экономического развития Сибири выделены эффективное освоение природных ресурсов, воспроизводство минерально-сырьевой базы, транспортное обеспечение освоения природных ресурсов, развитие инфраструктуры (транспортных коридоров, решение энергетических проблем, развитие телекоммуникационной инфраструктуры), реализация научного потенциала Сибири, миграционная политика, развитие приграничного сотрудничества, решение проблем отдельных отраслей экономики и социальной сферы, решение экологических проблем. Стратегия предусматривает совершенствование законодательной базы и координацию действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в процессе разработки, согласования и реализации межрегиональных и региональных программ, устанавливающих приоритеты в решении экономических, социальных и демографических задач. Она определяет основные направления деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в федеральный округ при реализации основных положений концепции. Перечень межрегиональных и региональных программ определяется в зависимости от приоритетов развития природно-ресурсного и инновационного потенциала, а также решения социальных проблем и предполагает развитие топливно-энергетического и лесопромышленного комплекса Сибири, развитие наукоемких технологий, создание наукоградов, технопарковых зон и инновационно-технологических центров, оптимизацию деятельности в районах Крайнего Севера и поддержку его коренных малочисленных народов. Стратегия включает также предложения по совершенствованию федерального законодательства в части реализации принципов государственной экономической политики в отношении Сибири.

Тенденции развития самого крупного восточного макрорегиона Российской Федерации – Дальнего Востока и Забайкалья – рассматриваются в разработанной Институтом экономических исследований ДВО РАН под общим научным руководством члена-корреспондента Российской академии наук П. А. Минакира стратегии «Дальний Восток и Забайкалье в России и АТР». В ней определены возможности и основные направления развития. Во-первых, это необходимость использования в качестве ресурса регионального развития эффекта масштаба при эксплуатации имеющихся ресурсов углеводородов за счет подключения спроса на энергию в странах Азиатско-Тихоокеанского региона, а также инфраструктурной ренты от транспортных и межконтинентальных коридоров. Во-вторых, создание на тихоокеанском побережье экономической «контактной зоны» с сопредельными экономиками Северо-Восточной Азии за счет формирования промышленно-сервисных дуг в южной части тихоокеанской России, географически опирающихся на мощные промышленно-логистические и сервисные узлы – Благовещенск, Хабаровск, Комсомольск-на-Амуре, Уссурийск, Владивосток, Находка. Эти дуги являются естественной географи-

ческой осью размещения свободных экономических зон. Среди инструментов реализации стратегии выделяются создание законодательной базы, ориентированной не на абстрактные либеральные ценности, а на конкретные проблемы конкретного региона и политико-экономическое лоббирование включения Тихоокеанского региона в восточноазиатскую интеграционную группировку.

В стратегии приводится сравнительная оценка параметров и структуры развития территориально-отраслевого комплекса региона, представлен мониторинг изменений общеэкономических и проблемных ситуаций, а также изложена концепция и стратегические сценарии развития региона в рамках интеграции с Российской Федерацией и странами Азиатско-Тихоокеанского региона.

В Центральном федеральном округе принята Концепция социально-экономического развития Центрального федерального округа (на период до 2020 года). В ней содержится система обоснований перспектив развития округа, предложены механизмы реализации координирующих функций полномочного представителя президента Российской Федерации в системе управления социально-экономическими процессами, определены важнейшие проблемы развития, цели, задачи, приоритетные направления и институциональные условия социально-экономического развития округа, а также результаты, ожидаемые от реализации стратегии. Главной целью Концепции является формирование организационно-управленческого механизма. К основным органам реализации концепции социально-экономического развития федерального округа относятся Совет Центрального федерального округа, объединяющий глав администраций и глав законодательных собраний субъектов Федерации округа, Координационный совет по развитию малого и среднего предпринимательства округа, Координационный совет союзов товаропроизводителей, промышленников и предпринимателей, Ассоциация банков Центрального округа. Постоянно действующим координационным органом является Экономический Совет, объединяющий заместителей глав администраций регионов. Регионами, входящими в Центральный федеральный округ, учреждены Инвестиционное агентство ЦФО и Фонд развития ЦФО как головные организации – координаторы реализации. В качестве прогнозно-аналитического центра работает Институт социально-экономического развития ЦФО (ИНСЭР). Инструментами реализации концепции являются:

- формирование и реализация межрегиональных и межотраслевых (окружных) программ развития;
- проведение активной инвестиционной политики;
- финансовая, бюджетная и ценовая политика;
- развитие системы межрегиональных инфраструктурных проектов;
- использование региональных программ социально-экономического развития в качестве инструмента проведения реформ федерального правительства в регионах, включая согласование действий по совершенствованию регионального законодательства;
- участие в отраслевых, социальных и других федеральных целевых программах для развития инфраструктуры и решения социальных проблем.

В концепции представлена схема управления экономическим и социальным развитием регионов. Ее элементами являются федеральная стратегия территориального развития России как основа региональной политики, программы экономического и социального развития федеральных округов и субъектов Федерации и региональные целевые программы. В концепции определены цели, задачи, приоритетные направления и институциональные условия социально-экономического развития округа, а также результаты, ожидаемые от ее реализации.

В Северо-Западном федеральном округе приняты Основные направления стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа Российской Федерации на период до 2015 года. В отличие от других региональных стратегий в ней представлена организационная схема действий, которая подробно описывает этапы от непосредственно разработки проекта стратегии до общественного обсуждения и обеспечения ее реализации.

Проведенный анализ стратегий развития федеральных округов России позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, содержательная часть стратегий развития федеральных округов не в полной мере учитывает требования, предъявляемые федеральным правительством к региональным стратегиям в части соответствия проводимым реформам и реализации проводимой единой государственной политики, которые отражены в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы) и Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации.

Во-вторых, реализация стратегий сопровождается недостатками, связанными с отсутствием согласованности действий, низкой эффективностью государственного управления, неэффективной правоприменительной практикой в реформируемых сферах. Основной проблемой при достижении результатов и реализации основных направлений данных стратегий являются отсутствие механизма увязки региональных программ социально-экономического развития и регионального законодательства со стратегией федерального округа и несовершенство системы обязательных документов регионального планирования и системы мер по согласованию действий различных уровней власти.

Только комплексный и системный подход к формированию и реализации инвестиционного механизма федерального округа позволит обеспечить реализацию стратегических направлений концепции. Отсутствие или слабое формальное качество хотя бы одного звена значительно снижает эффективность проведения единой государственной политики в области инвестиционной деятельности. Поэтому многие стратегии развития, принятые в федеральных округах, так и остаются реализованными лишь на бумаге.

В-третьих, основным сдерживающим фактором практической реализации стратегий являются противоречия в политических, экономических, федеральных и региональных элитах и коррупция. Отсутствие правового и организационного механизма ведет к субъективизму в принятии решений, размыванию ответственности за их выполнение.

В-четвертых, эффективность стратегии повышается, если в ней задействован весь спектр известных механизмов реализации: правовых, экономических, социально-психологических и т. п.

Почти все разработанные межрегиональные стратегии развития федеральных округов в нашей стране остаются преимущественно на стадии эксперимента. Ни одна из них не стала основой практической работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Без организации соответствующей поддержки реализации основных положений стратегической программы данный документ будет носить умозрительный и теоретический характер.

В этой связи ревизии подлежит не стратегическое направление развития регионов, а формат реализации федеральных реформ в региональных стратегиях развития, который должен предусматривать четкую формулировку задач по их реализации и устанавливать ответственность за выполнение этих задач. Такой формат предполагает, что каждая конкретная, учитывающая специфику регионов стратегия должна содержать в себе набор действий с четко установленными сроками подготовки и принятия нормативно-правовых актов (в развитие федеральных законов и постановлений Правительства Российской Федерации), а в некоторых случаях – с указанием количественных показателей результатов деятельности государственных органов власти. То есть в разработке стратегий развития федеральных округов и реализации федеральных реформ необходимо внедрение полноценного проектного подхода. Только в этом случае федеральному округу удастся эффективно осуществить подготовку и реализацию федеральных реформ и посланий президента Российской Федерации на своей территории.

В этой связи следует особо остановиться на вопросах создания организационной схемы разработок и реализации стратегии, основными элементами которой являются:

- непосредственно разработка проекта стратегии;
- общественное обсуждение и согласование проекта;
- принятие стратегии;
- реализация стратегии;
- постоянный мониторинг выполнения и корректировка стратегии.

В Уральском федеральном округе разрабатывается комплексная концепция инвестиционного развития округа в рамках финансово-инвестиционного блока стратегии развития Уральского федерального округа, учитывающая специфику интеграционных процессов в пространстве единой России, обеспечивающей повышение инвестиционной привлекательности и конкурентных преимуществ регионов. В рамках проекта предпринята попытка конкретизировать координирующую и контрольно-аналитическую функцию полномочного представителя президента Российской Федерации в системе управления социально-экономическими и инвестиционными процессами в Уральском федеральном округе. В проекте стратегия экономического и социального развития Уральского федерального округа рассматривается как инструмент региональной инвестиционной политики.

В главе 3 Инвестиционной стратегии проведены диагностика и анализ инвестиционного потенциала Уральского федерального округа, осуществлена оценка необходимых объемов инвестиций, приведены факторы конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности Уральского федерального округа.

В главе 4 проекта проведена диагностика инвестиционной региональной политики регионов, входящих в Уральский федеральный округ. На уровне регионов Уральского федерального округа осуществлены сравнительный анализ инвестиционной деятельности органов государственной власти и диагностика существующей системы управления инвестиционным развитием. Исследованы инвестиционное законодательство Уральского федерального округа и опыт применения программно-целевого метода в инвестиционной деятельности региональных органов власти Уральского федерального округа.

Глава 5 определяет цели и задачи инвестиционной стратегии Уральского федерального округа.

Стратегические инвестиционные приоритеты Уральского федерального округа определяет глава 6, которая включает:

- этапы инвестиционной стратегии;
- инвестиционные приоритеты и основные направления стратегии: приоритетные отрасли и сферы инвестирования;
- межрегиональные мегапроекты, межрегиональные программы развития Уральского федерального округа.

Проект включает в себя трехэтапную стратегию последовательного сглаживания структурных искажений в системе «отраслевые структуры – институциональная сфера – государство (федеральные и региональные органы власти)» и соответствующий ей конкретный механизм достижения стратегических целей. Он определяет уровень и методы государственного регулирования инвестиционных процессов и эффективного размещения капитала на территории.

В проекте Инвестиционной стратегии определены ожидаемые результаты от ее реализации: прогноз показателей инвестиций, прогноз структуры источников и направлений использования инвестиционных ресурсов.

Глава 8 Инвестиционной стратегии включает механизмы управления реализацией стратегии Уральского федерального округа. К ним относятся:

- организационная схема реализации инвестиционной стратегии;
- инструменты реализации инвестиционных проектов на уровне государственных органов власти, институциональной сферы и отраслевых структур;
- рекомендации по совершенствованию региональной нормативно-правовой базы инвестиционной политики на территории субъекта Российской Федерации;
- модельный законопроект о государственном регулировании и поддержке инвестиционной деятельности для регионов Уральского федерального округа;
- стратегический контроллинг реализации инвестиционной стратегии Уральского федерального округа;
- организационная структура реализации инвестиционной стратегии;
- коммуникационная PR-стратегия и PR-компания.

Таким образом, можно констатировать, что основным отличием данной инвестиционной стратегии от подобных концепций и стратегий других федеральных округов является то, что она не только включает конкретный механизм достижения стратегических результатов (схемы и инструменты на уровне государственных органов власти, институциональной сферы и отраслевых структур), но и содержит согласованные со стратегическими направлениями Инвестиционной стратегии развития Уральского федерального округа предложения и рекомендации по реформированию инвестиционной деятельности региональных органов власти, модельный региональный законопроект о регулировании инвестиционной деятельности. План мероприятий по реализации стратегии включает методические указания и предложения по разработке региональных законов и нормативных актов в инвестиционной сфере, а также конкретные количественные показатели по инвестиционным разделам, на достижение которых должны выйти в отчетном периоде ответственные органы государственной власти.