

## Подходы к формированию механизмов реализации стратегий социально-экономического развития субъектов РФ

Уважаемые коллеги!

Вначале – несколько слов о компании, которую я имею честь представлять.

Консалтинговая Группа «РОЭЛ Консалтинг» работает на рынке консалтинговых услуг более десяти лет и является *одной из ведущих российских компаний в области стратегического планирования и комплексного управленческого консультирования регионов, муниципальных образований и предприятий.*

Компанией успешно осуществлены проекты по разработке и реализации ряда стратегий, программ и проектов по заказам Минрегионразвития РФ, Минпромэнерго РФ, Федерального агентства по промышленности, Роскосмоса, администраций субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В частности, разработаны стратегии развития Липецкой области (совместно с Международным центром развития регионов), Краснодарского и Алтайского краев, г. Бийск Алтайского края. В настоящее время завершается работа над стратегическим планом социально-экономического развития Саратовской области до 2025 года. В рамках работы над стратегией социально-экономического развития Владимирской области до 2027 года, которую ведут наши коллеги из ИНСЭР, мы осуществляем разработку базовых программ развития промышленности и инфраструктуры.

**Основной тезис**, который я хотел бы здесь высказать, заключается в том, что **мало разработать качественную стратегию – ее необходимо уметь реализовать**. Недостатком большинства принятых стратегий является отсутствие продуманной системы управления и механизмов реализации.

До недавних пор наличие этого недостатка имело объективную причину: отсутствие Стратегии развития страны в целом. Разработка стратегии развития субъекта Федерации как части этой Федерации, безусловно, должна опираться на четкую систему федеральных приоритетов. Однако в отсутствие на федеральном уровне долгосрочного документа, официально устанавливающего такую систему приоритетов, разработчики стратегий развития субъектов вынуждены были опираться на собственные **предположения** о том, какова эта система, на свой страх и риск используя приоритеты, зафиксированные в посланиях президента РФ, среднесрочных документах (Среднесрочная

программа на 2006–2008 годы, сводный доклад правительства РФ и т.д.) и отраслевых стратегиях, разработанных федеральными министерствами (отрасль – не страна в целом!).

Но если на уровне разработки региональных стратегий опора на предположения о федеральных приоритетах еще проходила, то при реализации стратегий уже никак не обойтись без официального утверждения не только приоритетов, но и соответствующей системы федеральной поддержки. Если субъект федерации планирует реализацию стратегических мероприятий, значимых для макрорегиона или страны в целом, то и механизм реализации (в том числе система финансирования) должен быть совместным.

Есть основания надеяться, что с официальным принятием Концепции долгосрочного развития РФ до 2020 года (далее – КДР) у нас появится не только единая система федеральных приоритетов, но и сдвинется с места решение проблемы реализации стратегий развития субъектов РФ. Во многих случаях потребуется корректировка этих стратегий для приведения в соответствие с КДР, а также в ходе согласования с соседними субъектами РФ при разработке стратегий развития макрорегионов. Такая **корректировка региональных стратегий дает хороший шанс вплотную заняться и формированием механизмов их реализации.**

Остановлюсь подробнее на **нашем опыте формирования систем управления и механизмов реализации региональных стратегий [3–6].**

В целях формирования механизмов реализации региональных стратегий «РОЭЛ Консалтинг» всегда стремится обеспечить *консультационное сопровождение процесса реализации*. Для этого разработка Стратегии развития региона дополняется подготовкой предложений по:

- формированию *системы управления развитием региона;*
- разработке *комплексных программ и отраслевых стратегий развития региона;*
- разработке *стратегий и программ развития муниципальных образований;*
- разработке *программ межрегионального и международного, также межмуниципального сотрудничества;*
- согласованию с федеральными министерствами и ведомствами *мероприятий по реализации федеральных отраслевых стратегий на территории региона;*
- созданию условий для участия *бизнеса и общественности в разработке и реализации Стратегии для ее согласования с интересами основных «стейкхолдеров».*

В данном докладе я бы хотел уделить основное внимание первым двум из шести перечисленных выше механизмов.

В качестве важнейшего элемента реализации Стратегии целесообразно сформировать эффективную **систему управления развитием региона**. Современное состояние подобных систем в большинстве регионов оставляет желать лучшего.

Во-первых, во многих администрациях субъектов федерации и в подавляющем большинстве муниципальных образований **управление развитием как система отсутствует**: нет таких подразделений и/или нет комплекса эффективных механизмов управления развитием региона.

Во-вторых, оперативное управление получением результатов реализации целевых программ, адресной инвестиционной программы и проектов развития в течении года практически отсутствует:

- в середине года администрацией субъекта Федерации анализируются фактические данные, как правило, только по «освоению» бюджетных средств;
- полный отчет по результатам года формируется и анализируется не раньше, чем в первом квартале следующего года.

Соответственно, анализ «план-факт» и управляющие воздействия уже не могут быть использованы ни для улучшения годовых результатов, ни даже для учета их при утверждении программ, планов и бюджета следующего года (это происходит в ноябре-декабре). Таким образом **разрывается обратная связь в управлении и процесс развития оказывается в течении года почти неуправляемым по результатам**.

В-третьих, в большинстве субъектов федерации при распределении и секвестировании бюджетных средств **не применяются современные методы управления, обеспечивающие максимальную отдачу (эффективность) выделяемых бюджетных средств**.

Список недостатков управления развитием, снижающих темпы роста конечных социально-экономических результатов, гораздо шире.

В связи с этим актуально то, что руководством РФ в 2007-2008 годах предпринимаются активные усилия по повышению результативности развития регионов и эффективности использования бюджетных средств за счет **перехода на программно-целевое управление развитием (включая бюджетирование, ориентированное на результат)**.

В ряде регионов начаты разработки таких механизмов управления, есть первые примеры их использования на практике. Однако, как правило, эти работы носят фрагментарный характер. А в большинстве регионов вообще остается не ясным, какие конкретные работы и изменения нужно сделать,

чтобы перейти на программно-целевое управление и получать дополнительные реальные результаты.

**В соответствии с нашим подходом в каждом субъекте Федерации необходимо создание системы управления развитием, обеспечивающей получение высоких реальных конечных социально-экономических результатов и существенное повышение эффективности использования бюджетных средств на базе программно-целевого подхода.**

Подобная система может включать **три функциональных блока [5; 6]:**

- **стратегический** (долгосрочные документы: Стратегия, схема территориального планирования, отраслевые стратегии);
- **программный** (реализация положений стратегических документов на «тактическом» уровне в системе среднесрочных целевых программ);
- **оперативный** (система мониторинга реализации Стратегии и управления изменениями).

Описанная организация системы управления обеспечивает решение следующих **базовых задач** и методическое обеспечение соответствующих **административных процессов и процедур**:

- формирования многоуровневой структуры конечных и промежуточных целей и средств их достижения (на стратегическом, программном и оперативном уровнях вплоть до квартальных планов);
- комплексной разработки программы социально-экономического развития и этапов ее реализации;
- бюджетирования, ориентированного на результат (оптимизация бюджетных затрат на систему стратегических и программных мероприятий, обеспечивающая максимальный результат при заданном объеме средств или получение заданного результата при минимальных затратах средств);
- проектного и мультипроектного управления реализацией целевых программ и пакета проектов развития;
- многокритериального многоуровневого мониторинга, контроля и анализа результатов (что обеспечивает обратную связь и возможность управления изменениями для достижения конечных результатов).

Мы предлагаем следующую **управленческую схему** системы функционирования вышеперечисленных блоков (с прописыванием соответствующих методик и регламентов, а также распределения

ответственности и полномочий, обеспечивающего получение конечных результатов).

Управленческие решения, связанные с реализацией функций стратегического блока, принимаются на уровне *Губернатора* региона.

Управленческие решения, связанные с реализацией функций программного блока, принимаются на уровне *вице-губернаторов*, курирующих *комплексные программы* (как правило, межотраслевые), и *подразделений* администрации региона, управляющих реализацией *региональных целевых программ* (как правило, в рамках одной отрасли или вида деятельности).

Мониторинг реализации каждой из программ и Стратегии в целом, а также процесс оперативного управления изменениями осуществляется подразделениями администрации региона в рамках их текущей деятельности.

В качестве одного из основных механизмов реализации региональных стратегий в рамках программно-целевого подхода предлагается **переход к комплексным программам**.

**Основные преимущества** комплексных программ по сравнению с привычными региональными целевыми программами:

- 1) согласованность со стратегическими действиями федеральных министерств и ведомств;
- 2) межведомственный и межотраслевой характер (в частности, связывают базовые и обеспечивающие отрасли, обеспечивая решение комплексных проблем и максимальный мультипликативный эффект);
- 3) интеграция мероприятий разного уровня (федерального, межрегионального, регионального, муниципального);
- 4) включают реализуемые на территории региона мероприятия ФЦП, национальные проекты, межрегиональные и международные программы, стратегические инвестиционные проекты, институциональные мероприятия.

С точки зрения обеспечения **реалистичности** программ и проектов развития важнейшей комплексной программой может стать **Программа повышения инвестиционной привлекательности региона** (далее – **Программа**).

Подобная Программа разрабатывается в целях стимулирования роста инвестиций в отрасли экономики (главным образом в производственную инфраструктуру и развитие инноваций), а также социальную сферу.

Исходя из сложившейся практики разработки региональных стратегий и программ, основную доля прироста ВРП российских регионов планируется обеспечить за счет реализации инвестиционных проектов. Именно поэтому для

обеспечения высоких и устойчивых темпов экономического роста в высшей степени актуальной становится задача **управления процессом привлечения инвестиций**.

Увеличение объема инвестиций будет способствовать модернизации производства, снижению его издержек, повышению качества и конкурентоспособности производимой продукции, ускорению экономического роста и, как результат, повышению уровня жизни населения.

**Разработка Программы** позволяет:

- определить приоритетные направления и факторы повышения инвестиционной привлекательности региона;
- оценить обеспеченность ресурсами и инфраструктурой процессов инвестиционной и инновационной деятельности в регионе;
- оценить инвестиционные риски региона и определить пути их снижения (компенсации);
- определить предметы партнерства и возможные совместные действия государственных органов исполнительной власти, представителей бизнеса и общественных организаций;
- согласовать действия федеральных и региональных органов государственной власти.

**В рамках реализации Программы** повышение инвестиционной привлекательности региона предлагается осуществлять по следующим приоритетным направлениям.

1. *Определение перспективных направлений вложения инвестиций:*

- селекция и инициирование инвестиционных проектов в перспективных отраслях экономики;
- работа с целевыми инвесторами.

2. *Создание благоприятной среды для развития и привлечения инвестиций и экономического развития:*

- необходимые мероприятия по *снижению основных инвестиционных рисков*;
- *развитие нормативно-правовой базы*, способствующей привлечению инвестиций, в т.ч. в перспективные отрасли;
- *институциональные мероприятия* (развитие инфраструктур поддержки инвестиционной активности в регионе, в том числе агентство по привлечению инвестиций, единая инвестопроводящая сеть с участием муниципальных образований области, система сопровождения инвестиционных проектов и т.д.);

- *целевая подготовка и переподготовка специалистов* предприятий и Администрации региона, а также администраций муниципальных образований для реализации Программы.

3. *Мероприятия по повышению инвестиционного рейтинга региона*, включая PR-мероприятия, продвижение региона в России и за рубежом, формирование и продвижение бренда региона.

Приток инвестиций и реализация инвестиционных проектов нуждаются в комплексе институциональных условий, создающих основу для устойчивого экономического роста региона. В числе этих условий – **сохранение и развитие собственного промышленного комплекса региона, обеспечивающего инновационный характер и мультипликативные эффекты экономического роста** [1; 2; 7].

Можно сказать, что **успех социально-экономического развития регионов России во многом зависит от наличия и эффективной реализации продуманной промышленной политики** [8].

В качестве приоритетных направлений реализации региональной промышленной политики, обеспечивающих повышение инвестиционной привлекательности и привлечение инвестиций в регион, предлагается рассматривать следующие.

1. *Формирование инфраструктур*, обеспечивающих устойчивое развитие существующей промышленности и стимулирующих строительство новых предприятий.

2. *Организация бизнес-среды*, благоприятной для развития промышленного комплекса региона и обеспечивающей высокий уровень его конкурентоспособности, в том числе:

- *развитие института частно-государственного партнерства* (долгосрочный комплекс соответствующих мероприятий на федеральном уровне уже разработан Министерством экономического развития и торговли);
- *развитие системы регионального брендинга*, а также промышленного дизайна (в этом направлении также активно работает Министерство экономического развития и торговли);
- *создание промышленных и технико-внедренческих зон*;
- *развитие научных и технологических парков, бизнес-инкубаторов, центров трансфера технологий*;
- *создание региональных агентств по развитию территорий и привлечению инвестиций*.

3. *Развитие региональных кластеров*.

4. Разработка и реализация *программ реформирования и финансового оздоровления, экономического развития и повышения капитализации промышленных предприятий, развитие новых видов бизнеса;*

5. *Совершенствование системы подготовки и переподготовки квалифицированных кадров для современного промышленного комплекса региона.*

С точки зрения наших подходов, реализация региональных стратегий невозможна без **заинтересованного участия органов местного самоуправления**, что подразумевает разработку стратегий и программ развития муниципальных образований. Единство региональной политики обеспечивается за счет соответствия стратегий и программ развития муниципальных образований стратегии социально-экономического развития региона.

Кроме того, лучший опыт свидетельствует, что **разработка Стратегии – не кабинетный, а коммуникативный процесс**, в который необходимо включить всех значимых субъектов, имеющих и готовых обсуждать собственную позицию по поводу стратегического развития территории [3; 5].

Таковыми качествами «стратегических субъектов», или «стейкхолдеров» развития российских территорий, помимо федеральных органов власти, администраций регионов и муниципальных образований, соответствующих законодательных и представительных органов, естественных монополий, также обладают:

- *бизнес-сообщество*, в том числе инвесторы, промышленные предприятия и малый бизнес;
- *инновационное сообщество*, в том числе предприятия и организации, разрабатывающие и производящие наукоемкую продукцию, малый инновационный бизнес, научная общественность (ученые и преподаватели);
- *население территории*, выражающее свою стратегическую позицию через органы территориального общественного самоуправления, общественные организации, а также посредством участия в выборах и референдумах.

Также мы предлагаем включать в систему реализации региональных стратегий **экономически эффективный и технологически современный социально-культурный блок**, ориентированный на управление социальными процессами и улучшение качества жизни и социальной привлекательности региона.

Одна из приоритетных мер в этом направлении, обеспечивающая улучшение имиджа региона и повышение его инвестиционной привлекательности – это **разработка и реализация Стратегия развития**



**туризма на территории региона**, включающая систему реализации стратегии и управления туризмом, которая сочетает элементы отраслевого и кластерного подходов. Реализация Стратегии обеспечивает в среднесрочной и долгосрочной перспективах существенное повышение темпов роста отрасли и увеличение соответствующих показателей, улучшение конкурентных позиций региона, дает серьезный импульс для ускорения социально-экономического развития региона.

Разработка региональных стратегий развития туризма является примером **создания новых механизмов развития в социально-культурной сфере**, которая по традиции всё ещё воспринимается как бюджетная, затратная сфера. Разрабатываемые механизмы выстраиваются в экономической логике (в частности, в логике создания условий для увеличения доходной части региональных бюджетов) и ориентируются на современные форматы туристической индустрии.

### **Литература**

1. *Балашов В.Г., Ириков В.А., Ларин В.Я.* Механизмы, обеспечивающие удвоение темпов экономического роста регионов. – М.: Библиотека Института технологий управления и развития, ООО «Витос», 2004;
2. *Лихачев А.С., Марача В.Г., Ткаченко П.Н.* О программе реструктуризации предприятий, выводимых из состава оборонно-промышленного комплекса // Инновации в общественной сфере / Сб. трудов Института системного анализа Российской академии наук. Т. 33. Под ред. Б.В. Сазонова. – М.: УРСС, 2008;
3. *Марача В.Г.* Основные условия успешной разработки и реализации стратегии социально-экономического развития территории // Стратегическое планирование и развитие предприятий. Секция 1 / Материалы Девятого всероссийского симпозиума. Москва., 15–16 апреля 2008 г. Под ред. чл.-корр. РАН Г.Б. Клейнера. – М.: ЦЭМИ РАН, 2008;
4. *Марача В.Г., Розин В.М.* От социального проектирования к консалтингу и снова к социальным проектам? / Социальное проектирование в эпоху культурных трансформаций. – М.: ИФРАН, 2008;
5. *Марача В.Г.* Региональное стратегирование как метод повышения эффективности государственного управления региональным развитием в Российской Федерации // Инновации в общественной сфере / Сб. трудов Института системного анализа Российской академии наук. Т. 33. Под ред. Б.В. Сазонова. – М.: УРСС, 2008;
6. *Марача В.Г.* Региональное стратегирование и форсайт как методы повышения эффективности государственного управления региональным развитием в Российской Федерации / Процедура разработки форсайта: Материалы Первой международной Интернет-конференции «Процедура разработки Форсайта». Под ред. Н.Я. Калюжной. – Иркутск: Изд-во Иркутск. гос. ун-та, 2007;

7. Сборник материалов Круглого стола «Инновационное развитие регионов», проведенного Советом Федерации Федерального собрания РФ и КГ «РОЭЛ Консалтинг» – 21 апреля 2005 г. Под ред.: Федирко П.С., Тренева В.Н., Ирикова В.А., Седова С.В. – М., 2005;
8. Эффективная промышленная политика – основной элемент регионального развития. Материалы круглого стола 22 декабря 2006 года. – М., 2007.

**Контактная информация:**

ЗАО «Консалтинговая Группа «РОЭЛ Консалтинг»

Заместитель Генерального директора Лихачев Александр Сергеевич

Тел. (495) 755-7888; факс (495) 786-3691; e-mail: [likhachev@roel.ru](mailto:likhachev@roel.ru)