

УДК: 336.14; 911.375
JEL H72

**Абдуллаев А.М., Горячко М.Д., Даньшин А.И., Землянский Д.Ю., Казенин К.И.,
Климанова О.А., Медведникова Д.М., Чуженькова В.А., Янков К.В.**

ИПЭИ РАНХиГС, Москва, Россия

ВАВТ Минэкономразвития России

Географический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия

Опыт актуализации Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского Федерального округа

Аннотация

В работе показан опыт авторов по актуализации Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года. Рассматриваются вопросы методологии работы над документом стратегического планирования макрорегиона в контексте существующих научных подходов, нормативно-правовой базы и специфики самого макрорегиона. Определяется значимость полевых исследований при разработке документа стратегического планирования. Указывается влияние на документ процедуры согласования с заинтересованными сторонами. По результатам исследования сделан вывод о важности наличия действующего механизма реализации стратегии макрорегиона, однако отмечается нерешенность проблемы активизации межрегионального взаимодействия в рамках макрорегиона из-за институциональных ограничений.

Ключевые слова: макрорегион, федеральный округ, региональное развитие, стратегическое планирование, методология.

Abstract

The article shows the author's experience in updating the Strategy of socio-economic Development of the North Caucasus Federal District until 2025. Paper deals with the methodology of work on the document of strategic planning of the macroregion in the context of existing scientific approaches, the regulatory framework and the specifics of the macroregion. The significance of field research in the development of a strategic planning document is determined. Influence of the procedure of coordination with the interested parties on the document is indicated. Result of the studies concluded that it is important to have a functioning mechanism for implementing the strategy of the macroregion, but the problem of activating interregional cooperation within the macroregion is unresolved due to institutional constraints.

Key words

macroregion, federal district, regional development, strategic planning, methodology

Стратегией пространственного развития Российской Федерации до 2025 года был определен состав макрорегионов. Предполагалось, что формирование макрорегионов позволяет решить проблемы несовершенства административно-территориального деления без его изменения, а также организовать межрегиональное сотрудничество. При этом макрорегионы могут выступать в качестве объектов региональной политики национального правительства и стратегического планирования, единиц статистического учета, могут использоваться для оптимизации управления и организации сотрудничества регионов [1].

Многие исследователи отмечают проблемы в формировании реальных механизмов развития макрорегионов из-за отсутствия сформированной системы управления [1]. Исключением, могут являться Северо-Кавказский и Дальневосточный макрорегионы (из-за наличия собственных систем управления на федеральном уровне и механизмов развития в

виде государственных программ), а также Ангаро-Енисейский макрорегион, где существует тесное межрегиональное взаимодействие в экономико-политической сфере [2].

Разработка документов стратегического планирования для макрорегионов также будет различаться. Для макрорегионов, совпадающих по границам с федеральными округами, проводится актуализация действующих документов стратегического планирования. Для остальных - необходима разработка новых.

Методологические подходы к разработке документов стратегического планирования макрорегионов разрабатывались еще с начала 2000-х годов [3]. Однако в настоящее время особенности нормативно правовой базы для разработки стратегий, процедуры подготовки и согласования вносят корректировку в выстроенную научную методологию. В рамках данной работы рассматривается опыт по актуализации Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года (далее, стратегия СКФО) [4], в котором принимали участие авторы исследования.

В начале работы над документом был проведен анализ проблем и приоритетных направлений, выделенных в действующей стратегии, на предмет их актуальности в текущих условиях. Проблемы и приоритеты, сохраняющие свою актуальность, были интегрированы в новую версию документа.

Методология работы над стратегией включает три этапа: аналитический, подготовка проекта стратегии и согласование проекта стратегии. Аналитической работы включает:

1) Проведение базовой диагностики социально-экономического развития территорий СКФО на основе статистических источников и открытых данных, в том числе научных публикаций, публикаций в СМИ, использование различных ведомственных данных и отдельных коммерческих баз данных (баз инвестиционных проектов, данных финансово-экономической отчетности предприятий и др.).

2) Сбор информации «снизу» - полевые исследования непосредственно во всех регионах СКФО, которые включали экспертные интервью с представителями РОИВ и местного самоуправления, круглые столы с бизнес-сообществом и экспертным сообществом. Цели полевых исследований – верификация гипотез, выдвинутых на основе анализа открытых данных, сбор предложений от регионов для включения в стратегию, визуальная оценка состояния ключевых территорий развития и инфраструктурных объектов.

3) Анализ «сверху» - адаптация стратегических приоритетов Российской Федерации, отраслевых приоритетов для целей социально-экономического развития СКФО, подбор возможных инструментов для решения проблем и достижения приоритетов социально-экономического развития макрорегиона.

Опыт подготовки Стратегии СКФО наглядно демонстрирует критическую значимость сбора информации «снизу», а именно проведения полевых исследований. Так, одной из системных проблем социально-экономического развития округа является высокая доля теневого сектора экономики. По данным Росстата России, в неформальном секторе экономики СКФО на конец 2020 года было занято 1 645 тыс. чел. (42,3% всех занятых в экономике, для сравнения, в целом по РФ – 20,7%); в Республике Ингушетия, Чеченской Республике, Республике Дагестан, Кабардино-Балкарской Республике – более 40%. При этом более 37% денежных доходов формируется за счет «теневых» источников (в среднем по РФ – 12,6%), в том числе в Республике Дагестан – 58,5%. Высокая доля теневой экономики накладывает существенные ограничения на использование в работе официальных статистических данных. Для подготовки качественного документа, необходимо выявить масштабы, особенности и проблемы развития и ненаблюдаемой экономики в том числе. Поэтому в рамках подготовки Стратегии были проведены специальные полевые исследования секторов теневой экономики: обувного производства в Республике Дагестан и легкой промышленности в Карачаево-Черкесской Республике.

Результирующая аналитическая работа над стратегией заключается в совмещении результатов четырех процессов, а именно:

- стыковке проблем, выделенных на основе открытых источников, с реальной ситуацией на территориях (в том числе на основе не только формальных данных, но и результатах интервью и визуальных обследований);

- оценка актуальности предложений регионов с точки зрения объективных проблем развития территорий; выработка на основе предложений регионов общих приоритетов, системных мер и механизмов социально-экономического развития;

- ранжирование потенциально-реализуемых инициатив по приоритетности, с учетом реализации на первых этапах стратегии наиболее приоритетных проектов;

- оценка применимости действующих мер государственной поддержки социально-экономического развития для реализации объективных проблем и предложений регионов, при необходимости (для проблем, которые не имеют решения на основе текущих инструментов) – разработка дополнительных инструментов.

После завершения данной работы формируется проект стратегии. Специфика работа над проектом Стратегии связана с необходимостью подготовки документа, с одной стороны, дающего реальное представление о текущей ситуации в макрорегионе, видении будущего и приоритетов его развития, с другой стороны, соответствующего 172 ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Необходимость соответствия федеральному закону неизбежно делает документ более забюрократизированным и стандартным.

После подготовки проекта стратегии документ проходит процедуру согласования, которая включает внутреннее согласование в ответственном ФОИВ (в случае со стратегией СКФО – Министерстве экономического развития России), а также другими заинтересованными ФОИВ, аппаратом полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе и субъектами РФ, в составе макрорегиона. Одновременно, документ поступает на общественное обсуждение (на базе информационной системы ГАС «Управление»).

Процедура согласования, как правило, приводит к значительному расширению объема документа, очень часто к дополнению состава приоритетных направлений, с учетом текущей и планируемой деятельности отраслевых ФОИВ. Одной из основных задач при проведении согласования становится снятие потенциальных конфликтных ситуаций и разногласий между отраслевыми ФОИВ, между отдельными субъектами РФ на территории макрорегиона и отраслевыми ФОИВ, а также между отдельными субъектами на территории макрорегиона.

Ключевые разногласия связаны с включением конкретных объектов и проектов в состав документа. В частности, при разработке стратегии СКФО, такие разногласия были связаны с включением в документ перечней объездов крупных городов, которые необходимо построить до 2035 года, конкретных объектов электроэнергетики, которые нуждаются в строительстве или реконструкции, конкретных социальных объектов (учреждений здравоохранения, спортивных сооружений, объектов культуры и др.).

Важная отличительная особенность Стратегии СКФО от стратегий других макрорегионов (кроме ДВФО) – наличие действующего специального механизма для реализации Стратегии, а именно – Государственной программы «Развитие Северо-Кавказского федерального округа». Поэтому специальные меры и механизмы (кроме тех, которые реализуются в рамках других национальных проектов и/или государственных программ), предлагаемые в Стратегии должны быть увязаны с государственной программой. В случае с разработкой Стратегии СКФО, актуализация государственной программы проводилась одновременно, процессы были синхронизированы. Кроме того, при подготовке Стратегии необходимо учитывать, что основу реализации мероприятий будут закладывать действия субъектов Российской Федерации.

Проблема формирования целевых показателей Стратегии на современном этапе связана с необходимостью учитывать не только прогнозные расчеты, подготовленные в рамках «внутренней» работы над документом, но и целевые показатели, установленные для территорий макрорегиона верхнеуровневыми документами стратегического планирования, в частности: Указом Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях

развития Российской Федерации на период до 2030 года» и положениями Единого плана по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г.

Опыт работы над стратегией СКФО показал, что активизация межрегионального сотрудничества внутри макрорегиона все еще маловероятно. Ограничениями остаются системы разграничения полномочий и бюджетная система. Не способствует межрегиональному взаимодействию и определению индивидуальных целевых показателей для всех субъектов в рамках Единого плана по достижению национальных целей развития РФ. В то же время, на уровне макрорегиона возможно выявление системных проблем, характерных для всех или почти всех территорий, имеющих общий набор решений. Они же должны стать основной общей стратегии макрорегиона. В СКФО такими проблемами являются:

- высокая роль теневого сектора в экономике, занятости, формировании доходов населения;
- низкий уровень собственных доходов, высокая дотационность, нестабильность доходов и высокая долговая нагрузка консолидированных бюджетов субъектов СКФО;
- недостаточный уровень развития крупного бизнеса, обеспечивающего базовый уровень и устойчивость рынка труда и бюджетной системы;
- недостаточный уровень развития финансово-кредитной сферы, который ограничивает инвестиционную активность на территории макрорегиона;
- дефицит частных инвестиций и инвестиционных проектов, неудовлетворительная ситуация на рынке труда, высокий уровень безработицы;
- как результат социо-культурных особенностей, высокой доли теневого сектора в экономике и отсутствия на государственном уровне системной политики повышения кадрового потенциала – проблема недостаточной эффективности государственного и муниципального управления на отдельных территориях округа.
- неудовлетворительное состояние коммунальной и энергетической инфраструктуры в большинстве субъектов СКФО, значительные потери при функционировании сетевого хозяйства, недостаточная обеспеченность коммунальной и энергетической инфраструктурой на отдельных территориях;
- низкий уровень обеспеченности населения услугами и проблемное состояние материально-технической базы учреждений социальной сферы, в особенности образования;
- недостаточное качество предоставления услуг отраслей социальной сферы, в особенности качество школьного и профессионального образования;
- недостаточное качество транспортной инфраструктуры, технико-эксплуатационное состояние автомобильных дорог, наличие большого количества «узких мест» в транспортной системе, в особенности в больших и крупных городах на территории округа.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Кузнецова О.В. Альтернативные подходы к определению роли макрорегионов России в системе государственного управления. Федерализм. 2019;(4):112-125.
2. Кузнецова О.В. Межрегиональное сотрудничество в России: перспективы кооперации региональных властей // Региональные исследования. 2019. № 1. С. 16–25
3. Стратегии макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации / Ред. академик А.Г.Гранберг. М.: Наука, 2004. 720 с.
4. Распоряжение Правительства РФ от 6 сентября 2010 года №1485-р «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года»