

А.В.Иванов,
заместитель генерального директора АНО «Упртрансцентр»

П.А.Коровко,
директор дальневосточного филиала
Агентства по прогнозированию балансов электроэнергетики

Л.А.Рязанова,
заместитель генерального директора ЗАО «PROGNOZ»

Д.А.Шульц,
руководитель центра ЗАО «PROGNOZ»

П.А.Чистяков,
ведущий эксперт фонда «Центр стратегических разработок»

Стратегии социально-экономического развития федеральных округов

Важной причиной разработки стратегий развития макрорегионов (федеральных округов) является необходимость обеспечения согласованности документов стратегического развития Российской Федерации, отдельных ее территорий и отраслей. Возникновение нестыковок предопределяется противоречиями, возникающими в процессе определения основных ориентиров социально-экономического развития в административных границах субъектов Федерации и развития отраслей. В результате различные стратегии, действующие на той или иной территории, оказываются несогласованными как «горизонтально» (т.е. с соседними территориальными образованиями), так и «вертикально». Совокупность муниципальных стратегий может по многим позициям вступать в противоречие со стратегией субъекта Федерации, а стратегии субъектов – с федеральными стратегиями. Кроме того, крупные компании, в том числе естественные монополии, могут иметь свои стратегии, ориентирующиеся на те или иные ресурсы, кадры, инфраструктуру и часто несогласованные с планами других акторов.

Объектом согласования всех элементов стратегии на территории федерального округа составляют: стратегии, разработанные федеральными органами исполнительной власти, федеральные целевые программы, региональные стратегии и схемы территориального планирования (а также генеральные планы развития крупнейших городов), стратегические инициативы естественных монополий и других крупных компаний.

Такое согласование наиболее эффективно осуществляется через организацию диалога между федеральными и региональными органами исполнительной власти, представителями бизнеса и экспертным сообществом.

Для обеспечения структурной согласованности стратегий развития федеральных округов предложено включать в их состав несколько обязательных блоков. Первым из них является блок, в котором раскрываются базовые положения стратегии, дается общая характеристика текущего социально-экономического положения округа, исходя из конкурентных преимуществ и ограничений, внешних возможностей и угроз формулируются цели и задачи развития округа. Далее следуют разделы, в которых раскрываются основные приоритеты развития округа – «социальные», «инфраструктурные» и «отраслевые». Обязательным блоком содержания стратегий является прогноз социально-экономического развития и основные принципы мониторинга реализации стратегии.

Особую роль играет внутренняя структура разделов. В концепции развития Приволжья по итогам согласования с аппаратом полномочного представителя Президента в ПФО, Минрегионом и представителями субъектов федерации в составе Приволжья было решено, что каждый раздел должен включать описание текущего положения отрасли, определение основных проблем, целей, задач, направлений развития, механизмов реализации задач и достижения целей и описание ожидаемых результатов. Жесткое следование этой структуре помогло придать единообразию

различным разделам, сделать масштабный стратегический документ более ясным по стилю изложения.

К настоящему времени при экспертном сопровождении ЦСР были разработаны стратегии Юга России, Дальнего Востока и Байкальского региона, Сибири, концепция развития Приволжья.

Одной из ключевых задач разработки стратегий федеральных округов является проработка инфраструктурных разделов, в частности, электроэнергетического и транспортного.

При подготовке раздела Концепции развития Приволжья (как и стратегии Дальнего Востока, а также Сибири), посвященного электроэнергетической инфраструктуре, первым шагом было определение прогнозных уровней электропотребления субъектов ПФО в период до 2020 года, чтобы оценить необходимость новых вводов объектов генерации и электрических связей. Можно констатировать, что в целом, прогнозируемая балансовая ситуация в ПФО с учетом потенциального роста спроса на энергию не вызывает опасений.

В то же время, актуальна проблема качества развития: высокие риски и издержки энергоснабжения связаны с тем, что физически изношено и морально устарело оборудование, требуют изменений структура объектов энергетики, принципы их размещения и так далее. Назрела модернизация всей отрасли, причем, ее необходимость относится ко всем секторам – генерации, сетям, системам учета и сбыта энергии. Переход электроэнергетики на новый технологический уровень позволит снизить издержки потребителей, повысить надежность и качество энергоснабжения и, следовательно, конкурентоспособность региональной экономики. Этот смысловой перенос акцента Концепции от количественных приоритетов к качественным соответствует направлению развития экономики округа, целевым индикаторам ее конкурентоспособности и энергоэффективности.

С 2010 года постановлением Правительства регламентируется разработка документов перспективного стратегического развития отрасли, корректируется Генеральная схема размещения объектов электроэнергетики, разрабатываются межрегиональные программы и схемы развития отрасли в рамках объединенных энергосистем (ОЭС), а также все субъекты Российской Федерации осуществляют разработку долгосрочных программ и схем развития электроэнергетики в своем регионе. Особенность же данной работы заключалась в том, что в Концепции необходимо было выдержать «окружной» формат (уровень «макрорегиона»). Электроэнергетический комплекс ПФО не является четко ограниченным самостоятельным объектом, это условно (умозрительно) выделенная часть общего комплекса ЕЭС России. Поэтому создание крупнейших объектов генерации федерального уровня, создание долгосрочного рынка мощности и т.д. не является элементом Концепции ПФО, это элементы федеральной политики.

Для отбора приоритетных «проектов» (в широком смысле слова) электроэнергетической инфраструктуры ПФО, составляющих собственное содержание Концепции развития округа, важно понимание критериев отбора – чтобы эти проекты и направления работы были адекватны окружному уровню, и в то же время, являлись исключительной прерогативой политики ПФО.

Так, проблематика федерального уровня рассматривается в Генеральной схеме размещения объектов электроэнергетики, в других отраслевых документах. Такого рода задачи не могут быть решены на уровне округа и ориентированы на цели федерального, общероссийского масштаба, поэтому нецелесообразно их рассматривать в данном документе.

С другой стороны, задачи регионального и местного уровня также нецелесообразно включать в проблематику макрорегиона, если они могут быть успешно решены на своих – минимально возможных – уровнях управленческой «вертикали».

В соответствие с этими критериями были определены ключевые приоритетные проекты как «проекты энергетической политики ПФО», реализуемые на период до 2020

года в ПФО, которые носят межрегиональный и межотраслевой характер и дают мультипликативный эффект для устойчивого развития экономики всего округа, и которые не могут быть эффективно реализованы без координации и кооперации на уровне ПФО:

- проект «Хозяин Волги» по восстановлению и развитию инженерных систем и природного комплекса Волжского бассейна;
- проект «Эффективное теплоснабжение и энергосбережение в ПФО» по повышению энергоэффективности путем модернизации систем теплоснабжения на инновационной технологической базе;
- проект «Распределенная энергетика» по частичному замещению углеводородных видов топлива и развитию нового направления энергетической инфраструктуры территорий ПФО, в том числе удалённых и имеющих слабые электрические связи.

Федеральные округа располагают разнообразными энергетическими ресурсами, электроэнергетика округа представлена разными типами генерации (ТЭС, ГЭС, АЭС, др.) и разными компаниями – субъектами электроэнергетики. Взаимодействие разных энергетических компаний при реализации их долгосрочных стратегий развития на территории округа как макрорегиона должно осуществляться на конкурентных принципах, но с приоритетом общих целей повышения эффективности энергетической инфраструктуры.

При создании новых объектов генерации должны интенсивно замещаться устаревшие и менее эффективные генерирующие мощности, способные обеспечить конкурентные цены в системе долгосрочного рынка мощности, и одновременно, соответствующие долгосрочным приоритетам модернизации отрасли. Например, приоритет расширения когенерации (комбинированной выработки тепловой и электрической энергии) предполагает, что принципом и условием размещения новых объектов генерации в крупных городах является разработка целостных программ комплексного развития энергоснабжения городов. В то же время, для удовлетворения масштабных потребностей в энергии и мощности крупных промышленных потребителей целесообразно размещение в данном районе крупной электростанции, что например, обусловило размещение Нижегородской АЭС.

Благодаря развитой системе электрических связей и достаточно емкому спросу на электроэнергию в ПФО, задачи взаимодействия и сочетания разных видов и объектов генерации могут эффективно решаться на основе механизмов рыночной отраслевой конкуренции.

При разработке Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского Региона на период до 2025 года проблемы взаимодействия и конкуренции стояли более остро, поскольку рыночных конкурентных механизмов во второй неценовой зоне (Дальний Восток) не предусмотрено, для этого в регионе нет ни достаточной сети электрических связей, ни достаточной емкости спроса. В частности, это проблема взаимодействия ГЭС и тепловых станций региона, которые фактически конкурируют. В проектах долгосрочного инвестиционного развития конкурентная борьба идет за обоснованность инвестиций в проекты генерации каждого типа, что взаимно ухудшает позиции и перспективы энергокомпаний, поскольку это конкуренция за ограниченный ресурс – прогнозируемый в регионе спрос на энергию.

В работе над Стратегией было предложено пойти по пути разнообразия форм взаимодействия энергетических компаний с потребителями, что будет способствовать расширению прогнозируемого спроса и оптимальному взаимодействию генерации разных типов. В частности, это долгосрочные прямые контракты энергокомпаний с крупными потенциальными потребителями, предусматривающие в рамках вновь создаваемых энергопромышленных комплексов паритетные обязательства как поставщиков энергии, так и ее потребителей. В результате будет достигнут экономический рост, увеличение емкости регионального спроса на энергию и возможность сбалансированного развития и взаимного дополнения разных типов и объектов генерации.

Вторым важнейшим видом инфраструктуры, которая рассматривается в стратегиях федеральных округов, является транспортная инфраструктура. Схема работы над транспортным разделом окружных стратегий может быть показана на примере концепции развития Приволжья.

Положение Приволжья на пересечении основных евроазиатских транспортных направлений «Восток-Запад» и «Север-Юг» и сравнительно высокий уровень экономического развития определяют необходимость развития транспортной инфраструктуры на его территории, как в интересах округа, так и интересах страны в целом. В связи с этим предложения по развитию опорной транспортной сети и созданию современной логистической инфраструктуры подготовлены на основе Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года, Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года и Федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010 - 2015 годы)».

Положения стратегий и целевых программ развития субъектов Федерации, а также их предложения использованы при формировании в дополнение к федеральной опорной сети перечня инвестпроектов, которые носят, прежде всего, межрегиональный характер. Предусматривается, что проекты федерального и межрегионального значения, включенные в Концепцию, будут дополнены проектами локального уровня в рамках обновленных стратегий и целевых программ развития субъектов Федерации.

В целом такой подход обеспечивает согласованное и сбалансированное развитие транспортно-логистической инфраструктуры Приволжья, дает возможность эффективно использовать федеральные и региональные ресурсы для решения поставленных стратегических задач.

Концепция развития транспортной инфраструктуры, построенная на основе указанного подхода, предусматривает активное развитие действующих международных транспортных коридоров «Восток-Запад» и «Север-Юг» и создание крупных транспортно-логистических комплексов в зонах их пересечения. При этом предусмотрено строительство новых и модернизация участков действующих магистралей железнодорожного, автомобильного и водного транспорта, модернизация сети аэропортов, включая местные, согласованное развитие основных транспортных и логистических узлов национального, регионального и местного уровней.

Начнется поэтапное создание новых международных и межрегиональных автодорожных маршрутов Санкт-Петербург – Вологда – Казань – Оренбург и далее через республику Казахстан на Западный Китай, а также Центр – Поволжье – Урал.

Будет обеспечена интеграция Единой глубоководной системы Европейской части Российской Федерации в систему международных транспортных коридоров на основе реконструкции гидроузлов в бассейнах рек Волга, Кама и Белой. Будет создана современная система судоходства на притоках реки Волги с использованием транспортных средств с малой осадкой.

Намечено строительство участка Сыктывкар – Пермь (Соликамск) новой линии «Белкомур», соединяющей Приволжье и Урал с портами Белого и Баренцева морей.

Для обеспечения устойчивого сообщения между регионами округа планируется строительство автомобильных дорог межрегионального значения Казань - Вятские Поляны с выходом далее на Пермь и Ижевск, Пермь – Сыктывкар, а также Киров-Котлас, которая обеспечит устойчивую связь с Архангельской областью и Республикой Коми.

Эти и другие намеченные меры позволят повысить уровень интеграции Приволжья в единое экономическое пространство России и обеспечить подключение к глобальной транспортной системе, значительно сократить сроки доставки грузов и снизить транспортные издержки, повысить конкурентоспособность продукции округа.

В сфере услуг общие стратегические приоритеты, сформулированные федеральными органами исполнительной власти, «преломляются» с поправкой на тип системы расселения и социально-экономические особенности региона. В ходе работ над Стратегией по каждой отрасли социальной сферы – здравоохранение, образование, физическая культура и спорт – в процессе согласования по основным положениям

развития должен быть достигнут консенсус между представителями регионов, профильных федеральных министерств и экспертами. В некоторых сферах (например, в ЖКХ) уместно обобщать удачный опыт по разработке стратегий в отдельных регионах и предлагать варианты распространения этого опыта на все регионы округа.

В ходе работы по планированию развития реального сектора экономики задача бизнеса – определить основные тенденции на рынках сбыта продукции, спрогнозировать спрос, квалифицированно сформировать перечень инвестиционных проектов. Задача федеральных органов исполнительной власти состоит в том, чтобы предложить пакет мероприятий – организационных, фискальных, информационных и прочих, – содействующих развитию бизнеса. Задача региональной власти – локализация инвестиционных проектов (и их групп) на территории и увязка их с другими проектами. Функция экспертов – сбалансировать проекты по ресурсам, воздействию на окружающую среду, а также расставить временные и пространственные приоритеты их реализации.

Основные проблемы, возникающие при разработке стратегии развития отраслей реального сектора, связаны с тем, что фактически отсутствует полный набор отраслевых и корпоративных стратегий. Стратегии одних отраслей отсутствуют, а среди других наблюдается принципиально различная глубина проработки вопросов. Проведение экспертной работы по отраслям, в которых не хватает стратегических документов, – важная задача дальнейшей работы над окружными стратегиями.

Особенностью окружных стратегий является акцент на пространственной структуре территории, т.е. стратегия макрорегиона должна сочетать в себе собственно стратегию и основные положения схемы территориального планирования. Важнейшими элементами пространственной структуры территории округа являются зоны опережающего экономического роста, отвечающие одному или нескольким критериям конкурентоспособности, к которым относятся: концентрация производства и/или значительная доля в экспорте определенной продукции, высокая производительность труда, внедрение или использование на территории инновационных технологий. Отраслевые и региональные приоритеты локализуются именно в зонах опережающего развития.

Определение на территории зон опережающего развития, формирование набора проектов, прежде всего инфраструктурных, способствующих «диффузии» экономического роста в периферийные территории, выявление иерархии центров системы расселения – суть основные методы управления пространственной концентрацией на территории округа.

Однако такая концепция зачастую встречает неприятие со стороны регионов. Принципы поляризованного развития не находят понимания у представителей региональной власти, которые видят в них угрозу недополучения федерального финансирования, и, в связи с этим либо стремятся максимизировать на территории региона количество зон опережающего экономического роста, либо отвергают эту концепцию в целом, ориентируясь на привлечение дополнительного «выравнивающего» финансирования.

При формировании пространственного раздела в разрезе регионов возникает проблема дублирования приоритетов с уже обозначенными в региональных стратегиях. Попытка перехода к мета-административным территориальным объектам стратегирования вызывает сопротивление со стороны федеральных органов исполнительной власти с одной стороны (они не видят, как эти объекты могут встроиться в систему государственного управления).

В результате в концепции развития Приволжья было принято решение исключить пространственный раздел из содержания, оставив лишь общие направления территориального развития, акцент на развитии крупных агломераций, обеспечения их транспортной связности и др.

В стратегии развития Дальнего Востока и Байкальского региона пространственный раздел представляет собой свод текущих проблем и перспектив развития каждого субъекта Федерации, которые относятся к объектам стратегирования. В стратегии развития Сибири пространственный раздел был выведен в приложение.

Можно предложить несколько возможных направлений построения дальнейшего диалога по проблемам стратегического планирования пространственного развития на уровне федеральных округов. Во-первых, совместное с регионами совершенствование методических подходов к выделению зон опережающего экономического роста. Во-вторых, разработка принципов взаимодействия зон опережающего роста с прилегающими территориями, направленных на снижение взаимной отчужденности центральных и периферийных территорий, обеспечение возможности свободного движения капитала и содействие повышению мобильности рынка труда.

Важную роль в разработке стратегий развития федеральных округов играет прогнозирование показателей социально-экономического развития, по которым можно оценить эффективность мероприятий, предлагаемых в Стратегии. Основная проблема, которая возникает в процессе разработки и согласования прогнозов – это различие подходов к прогнозированию на федеральном и региональном уровнях. Регионы используют так называемый «нисходящий подход». При построении прогнозов социально-экономического развития регионы рассматривают свою территорию как закрытую систему и зачастую напрямую проецируют федеральные индикаторы развития на регион. Кроме того, рядом субъектов Российской Федерации показатели прогнозируются в разных подразделениях и не балансируются друг с другом. В результате возникает взаимная несогласованность региональных прогнозов, вследствие которой, например, сумма ВРП по данным прогнозов Российской Федерации может существенно превышать официальный прогноз ВВП по Российской Федерации в целом. При этом региональные прогнозы, учитывающие и сложно формализуемые факторы развития, могут служить важным инструментом верификации прогнозов, составленных на основе регрессионных и балансовых моделей для группы регионов (например, федеральному округу в целом). При этом каждое расхождение с региональными прогнозами, которое возникает в ходе работы над стратегией, должно получить объяснение и согласование.

При построении прогнозных моделей в рамках концепции развития ПФО определялись основные тенденции и взаимосвязи между показателями социально-экономического развития с помощью регрессионно-корреляционного анализа. Для учета влияния кризисных явлений, а также посткризисного восстановления экономики регионов и выхода на устойчивую магистраль развития был использован аппарат моделей коррекции ошибок (Error Correction Model – ECM).

Для оценки влияния реализуемых на территории того или иного региона ПФО инвестиционных проектов на его социально-экономическое развитие использовались модели распределенного лага, учитывающих отдачу от инвестиционных вложений в течение нескольких лет после начала реализации инвестиционного проекта.

При долгосрочном прогнозировании для учета структурных изменений был проведен анализ волатильности, который позволил оценить зависимости между переменными на разных временных интервалах и выявить тенденции их изменения.

При разработке моделей системы прогнозирования были приняты во внимание различные факторы социально-экономического развития субъектов ПФО: конъюнктура мировых рынков топливно-энергетических ресурсов, внутренний спрос на продукцию обрабатывающих отраслей, уровень развития региональной банковской системы и другие.

Для каждого региона ПФО описывались взаимосвязи между показателями ключевых секторов экономики: реального сектора экономики, сектора домашних хозяйств, внешнеэкономического сектора и блока цен и дефляторов.

В рамках реального сектора уравнениями описывались взаимосвязи между сельскохозяйственным производством, основными отраслями промышленности региона (добычей полезных ископаемых, обрабатывающим производством, производством и распределением электроэнергии, газа и воды), строительным сектором, транспортом (грузовым автомобильным, железнодорожным) и торговлей. Интегральным показателем данного блока выступает объем валового регионального продукта.

Особое внимание в данном блоке системы прогнозирования уделено группе моделей инвестиций, отражающей структуру их источников финансирования. Учитывалась динамическая связь между производством и инвестициями в основной капитал, в том числе с помощью моделей распределенного лага оценивался экономический эффект от реализации инвестиционных проектов.

Блок сектора домашних хозяйств включает модели доходов и расходов населения и оценивает показатели занятости. Все переменные этого блока связаны с переменными реального сектора.

Внешнеэкономический сектор представлен моделями экспорта и импорта. Этот блок связан с реальным сектором экономики и сектором домашних хозяйств: для ряда регионов ПФО динамика экспорта оказывает определяющее воздействие на экономическую активность.

Модели инфляции выделены в отдельный блок – блок цен и дефляторов. Прогнозируются региональные индексы цен производителей на реализованную сельскохозяйственную продукцию, производителей промышленной продукции, потребительских цен, индексы цен в капитальном строительстве, а также целая группа индексов-дефляторов (в том числе, дефляторы валового регионального продукта, инвестиций в основной капитал, строительства).

Применение такой системы прогнозирования, в которой все блоки функционально связаны и расчеты производятся на основе одновременного решения системы уравнений, позволило получить взаимосогласованные прогнозные показатели социально-экономического развития регионов ПФО на период до 2020 года.

Помимо частных проблем разработки стратегий развития федеральных округов выделяется несколько системных задач.

Чтобы сформировать «вертикаль» стратегических документов в России, дальнейшее развитие должен получить процесс разработки и реализации стратегий на региональном и муниципальном уровне. Акцент при их разработке необходимо сместить с сугубо экспертной и непубличной работы именно на согласование интересов различных участников, взаимоувязку и синхронизацию приоритетов – по аналогии с теми тенденциями, которые определяют процесс разработки стратегий на уровне федеральных округов. Слабой стороной стратегирования на уровне округов является недостаточно широкое привлечение общественных организаций к процессу согласования стратегий.

Ещё одной важной проблемой и задачей совершенствования методологии разработки стратегий на уровне федеральных округов является создание системы управления развитием округом, позволяющей реализовать приоритеты, заложенные в стратегии. Это, в первую очередь, инвестиционная политика (например, разработка и запуск комплексных инвестиционных программ), проектирование институтов развития (например, содействие внедрению принципов административной реформы), брендовая (имиджевая) политика, кластерная политика, в частности, продвижение кроссграничных и кроссотраслевых проектов в реальном секторе и др.

Отдельной проработки требует вопрос о разработке и реализации новых «территориальных» федеральных целевых программ. Например, в концепции развития ПФО было предложено разработать федеральную целевую программу развития Приволжья. В такого рода программах могли бы быть сведены проекты, которые недостаточно масштабны для «отраслевых» ФЦП, но при этом могут быть отнесены к классу межрегиональных. В качестве критериев для отбора межрегиональных инвестиционных проектов нами были определены следующие критерии.

- Межрегиональная локализация инвестиционного проекта (т.е. проект рассматривается как приоритетный, если в него вовлечены экономические агенты, расположенные физически в разных регионах ПФО).
- Сбыт продукции и/или поставки комплектующих или сырья из других регионов округа (этот критерий учитывается, только если проект является достаточно масштабным).

- Потребность проекта в бюджетных ресурсах различных регионов округа.
- Мультипликативный эффект от реализации проекта распространяется на несколько регионов ПФО.

В настоящее время вопросы о том, нужны ли федеральные целевые программы развития федеральных округов и если да, то как они должны вписываться в общую структуру программно-целевого управления, требуют дополнительной проработки.

За этим мы видим будущее федеральных округов и, в более общем виде, макрорегионов как объекта разработки стратегий и как субъекта стратегического управления.