

А.С. Лихачев,
управляющий партнер
ООО «РОЭЛ Консалтинг»

В.Г. Марача,
заместитель Генерального директора
ООО «РОЭЛ Консалтинг»

КИПы и СУРР – новые механизмы стратегического развития территорий

Доклад посвящен анализу современных проблем развития российских территорий, возникающих в ходе реализации стратегических и программных документов. Особое внимание уделено двум новым инструментам – комплексным инвестиционным планам модернизации моногородов (КИПам) и системе управления развитием региона (СУРР) как механизмам стратегического развития территорий.

Применительно к КИПам это прежде всего механизмы государственно-частного партнерства, основанные на взаимодействии бизнеса с муниципальными, региональными и федеральными властями и позволяющие за счет бюджетного субсидирования строительства объектов инфраструктуры снизить существующие барьеры для инвестирования. Применительно к СУРР это выстраивание механизма оперативной обратной связи, обеспечивающего своевременную реализацию мероприятий, компенсирующих критические отклонения от плановых показателей при реализации программ.

Вопросы стратегирования развития территорий стоят в повестке дня уже более пяти лет. На всех уровнях управления накоплены определенная методическая база и опыт формирования стратегических документов, появились соответствующие специалисты, постоянно расширяется сфера востребованности стратегических разработок, связанных с территориальным развитием. Главным результатом прошедших лет стало то, что механизмы стратегирования в вопросах управления развитием территорий стали органичной и неотъемлемой деятельностью наших органов государственного и муниципального управления. Даже несмотря на кризис.

Но сегодня хотелось бы сосредоточиться на нерешенных проблемах, на том, что еще необходимо сделать.

Зададимся вопросом: «Стали ли стратегии развития территорий одним из основных и ключевых стратегических инструментов развития, планом конкретных мероприятий и действий, основой для принятия управленческих решений?» Ответ, увы, неутешителен. В подавляющем большинстве случаев разработанные стратегии управленцам не особо нужны. Почему? Наверное, можно назвать много причин. Мне хотелось бы остановиться на следующих.

Во-первых, накопленный за последние годы опыт дает основание говорить о **необходимости корректировки методической базы стратегирования**. Предложенная в 2005 году Минрегионом России методическая база разработки стратегий давала возможность достаточно глубоко проанализировать сложившееся социально-экономическое положение территории, её проблемное поле. Формировался также образ желаемого будущего региона и основные направления развития. Но о том, как это сделать, где взять необходимые инвестиции, финансовые, инновационные, проектно-технологические, человеческие и другие ресурсы стратегия не говорила, а по методике и не должна была говорить.

Стратегия являлась как бы пожеланием администрации региона (в данном случае – субъекта Федерации) развивать подведомственную территорию определенным образом. При этом федеральный центр и системный бизнес великодушно соглашались, но никаких обязательств на себя не брали. Хотя от них, как минимум наполовину, зависела выполнимость намеченных стратегических мероприятий. Проще говоря,

администрации регионов должны были выполнять стратегии, реализацией которых они по большому счету управлять не могли. Если администрации удастся «выбить» в центре какие-либо инвестиционные проекты, участие в ФЦП, еще какие-либо преференции, то стратегия имеет шансы быть реализованной. Но большинство регионов (а в полной мере вообще никто) таких возможностей не имеют. И стратегии их развития превращаются в прогнозно-аналитический отчет, пусть даже и рассмотренный на какой-либо федеральной комиссии. Как управленческий документ он имеет малое значение.

Очевидным является то, что стратегии развития субъектов федерации необходимо доработать. Есть хороший термин – актуализировать. **И совершенно очевидно то, что стратегии развития регионов должны быть прямым указанием к конкретным действиям органов управления всех уровней на данной конкретной территории. Если говорить о субъекте Федерации, то исполнителями актуализации и дальнейшей реализации стратегии, имеющими строго определенные права и обязательства, должны быть федеральные министерства и ведомства и областные администрации, на муниципальном уровне – администрации муниципальных образований и субъектов федерации. Третьей стороной в обеих схемах должен стать системный бизнес.**

Во-вторых, **методическая база разработки стратегий в целом явно недостаточно акцентирована на вопросах их реализации.**

Практически только обозначаются контуры стратегических инвестиционных проектов – основной базы развития территорий. Проекты недостаточно обоснованы и ориентированы на использование местного потенциала развития. Отсюда возникают предусмотренные в стратегиях десятки всякого рода кластеров, целлюлозно- и нефтеперерабатывающих комбинатов практически в каждом регионе. Много их создано в стране за прошедшие пять лет? Но даже проработанные, объективно перспективные проекты опять же носят не обязательный, а только желательный для реализации характер как для федерального центра, так и для системного бизнеса, что значительно затрудняет их воплощение в жизнь.

Не имея понятной, четко сформированной проектно-ресурсной базы реализации стратегии очень сложно сформировать действенные механизмы управления стратегическим развитием – административно-управленческие, институциональные, информационные, нормативно-правовые и другие. Все это в целом крайне затрудняет реализацию стратегий, достижение поставленных целей и решение задач развития. Именно это, по моему мнению, резко снижает значимость стратегий развития как управленческих инструментов.

За последнее время в этом направлении наметился ряд подвижек. На них хотелось бы вкратце остановиться.

Новым словом в развитии процессов стратегического развития территорий стали Комплексные инвестиционные планы (КИПы) развития моногородов.

КИПы задумывались прежде всего как механизмы государственно-частного партнерства, основанные на взаимодействии бизнеса с муниципальными, региональными и федеральными властями и позволяющие за счет бюджетного субсидирования строительства объектов инфраструктуры снизить существующие барьеры для инвестирования. Разработчики методологии КИПов постарались существенно облегчить процедуру получения субсидирования по сравнению с Инвестиционным фондом.

Однако старую проблему организации «равноправного» взаимодействия с федеральными органами решить до конца и здесь пока не удалось, что и показал ход прохождения по этой процедуре первых КИПов.

Во-первых, вплоть до последнего времени у потенциальных бенефициаров КИПов (предпринимателей и муниципальных образований, предлагающих в рамках КИПов инвестиционные проекты) возникали постоянные сомнения в результативности своей работы по подготовке документации – будет ли поддержка федерального уровня? Увы, как показывает практика, сомнения небеспочвенные. Похоже опять все сводится к

настроению и желанию федерального центра. Хочу дам, не хочу – не дам. И какие-либо объективные критерии отбора инвестпроектов тут не играют роли.

Во-вторых, практически отсутствует нормативная база, регламентирующая предоставление и использование бюджетных средств, а также статус и возможности передачи прав собственности на инфраструктурные объекты, построенные на эти средства.

В-третьих, подразделения федеральных органов исполнительной власти, отвечающие за прохождение различных «участков» процедуры рассмотрения КИПов, постоянно менялись, в результате чего зачастую участникам даже непонятно, к кому обращаться за разъяснениями. Требования Минрегиона РФ и профильных министерств, отвечающих за согласование инвестпроектов, часто не стыкуются и т.д.

Вице-премьер Правительства РФ и Министр финансов А.Л. Кудрин вообще высказал сомнение в целесообразности федеральной поддержки моногородов по причине неэффективности использования этих средств – мол, мало достойных проектов предложили. Он как будто не знает, что разработка «достойных» проектов стоит серьезных денег. Проекты не разрабатываются просто так, «про запас» или для выбора чиновника. Инвестиционная активность предпринимателей в моногородах, учитывая накопившуюся массу проблем, действительно не слишком велика. И даже в тех случаях, когда бизнес имеет вполне реальные инвестиционные намерения, он не особенно спешит делиться ими с властями. Но это происходит в том числе и потому, что бизнес не верит в реальность поддержки со стороны государства, не видит механизмов конструктивного взаимодействия с ним.

По замыслу разработчиков методологии КИПов модераторами процесса повышения инвестиционной активности бизнеса должны были стать местные власти и привлекаемые ими профессиональные консультанты. Но федеральная власть, учитывая сказанное выше, не слишком много сделала для того, чтобы облегчить им выполнение этой весьма непростой задачи. Были случаи, когда предприниматели отзывали инвестмеморандум, подготовленный и «выстраданный» в совместной работе с консультантами и муниципальными чиновниками, поскольку после очередного неуклюжего заявления с федерального уровня теряли смысл данной работы и не могли оценить величину административных барьеров, которые предстоит преодолеть.

Резюмируя, можно сказать, что КИП – это шаг вперед, но о принципиальном изменении подходов федеральных властей к вопросам стратегического развития территорий говорить пока рано.

Хотелось бы сказать еще об одном новом механизме стратегического развития территорий – системе управления развитием региона (СУРР). Это совместная разработка Института проблем управления РАН (ИПУ РАН) и нашей компании «РОЭЛ Консалтинг». Точнее, сегодня речь пойдет об одном из основных её элементов – оценке эффективности реализации стратегий и программ развития.

При разработке стратегий и программ развития регионов и, прежде всего, механизмов их реализации мы постоянно сталкивались с тем, что цели и задачи, стратегические и программные мероприятия часто носили малоконкретный, не имеющий измерения характер. То есть оценить их выполнение, а уж тем более их влияние на уровень основных показателей развития было практически невозможно. Трудно было не только оценить эффективность, но и вообще как либо формализовать действующие политики Администрации региона. В то же время действующая система индикаторов и показателей, весьма громоздкая и трудоемкая для обработки, существовала как бы сама по себе. Простейшая динамика изменения индикаторов – вот что только давала эта система. Кстати, с этой проблемой сталкиваются практически все регионы.

Мы предложили подходы, при которых наша система структурирует и организует:

- цели развития региона;

- задачи развития региона;
- функциональные политики Администрации региона;
- систему показателей с целевыми установками;
- систему основных мероприятий (включая целевые программы);
- систему реагирования на отклонения и формирования компенсирующих мероприятий.

При этом обеспечивается эффективное функционирование системы обратных связей и введение в действие компенсирующих мероприятий в случае критических отклонений.

Система индикаторов и показателей согласуется с системой целей, задач и политик и структурируется в соответствии с ними.

Вводится система реагирования на отклонения и формирования компенсирующих мероприятий включает оценку критичности отклонений, которая осуществляется исходя из одновременного выполнения двух критериев:

- 1) отклонение фактического значения от целевого;
- 2) динамика по данному показателю хуже, чем динамика по соответствующему показателю в среднем по федеральному округу и по РФ (то есть тренд ведет к ухудшению рейтингов региона в федеральном округе и РФ по данному показателю).

Цели, задачи и мероприятия в каждой сфере ответственности Администрации региона интегрируются в соответствующие функциональные политики, которые таким образом формализуются, оцениваются набором ключевых индикаторов, становятся контролируруемыми и управляемыми.

Система областных целевых программ также структурируется в соответствии с системой целей, задач и политик.

Данный набор функций может быть передан одному существующих в области институтов развития.

Система оценки эффективности реализации достаточно успешно автоматизируется и может быть «вмонтирована» в системы управления реализацией стратегии или программы социально-экономического развития региона.

СУРР в целом и её основные элементы основываются на программно-целевых подходах к управлению, ориентированы прежде всего на ресурсы и возможности, имеющиеся в регионе, дают возможность эффективно управлять процессами развития, сосредотачивать усилия и ресурсы на наиболее важных направлениях развития, оперативно реагировать на критичные отклонения от целевых показателей реализации стратегий и программ развития, разрабатывать и использовать систему унифицированных компенсирующих мероприятий.