

## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ РЕСУРСОДОБЫВАЮЩИХ РЕГИОНОВ СЕВЕРА

*Обоснована целесообразность широкого применения программного подхода как основного метода государственного регулирования развития ресурсодобывающих регионов российского Севера и разработаны рекомендации по совершенствованию формирования региональных программ.*

Успешность развития социально-экономической системы региона во многом зависит от того, насколько правильно поставлены и структурированы стратегические ориентиры, насколько рационально и полно используются для их достижения ресурсы, насколько обоснована логическая последовательность предполагаемых мероприятий. Не только страна в целом, но и каждый из ее регионов должен обосновать стратегические перспективы своего социально-экономического развития. Казалось бы, это очевидные вещи, которым нужно уделять должное внимание. Однако специалистам известно и то, что большинство региональных стратегий и концепций, разрабатываемых сегодня для непростых российских условий, не выдерживают серьезной критики. Основными их недостатками являются: чрезмерная

декларативность в ущерб функциональности; ориентация преимущественно на краткосрочные цели; слабая внутренняя и внешняя связность, а иногда и противоречивость; нерациональность планируемых действий, что вызвано следствием пренебрежения методами оптимизации; «оторванность» от общегосударственных интересов и нужд муниципалитетов. Но основной недоработкой следует назвать отсутствие гибкой системы государственного планирования и программирования развития регионов, адаптированной к условиям переходной экономики и не учитывающей многообразие территорий с их спецификой развития. Таким образом, можно констатировать, что несовершенство долгосрочного стратегического планирования социально-экономического развития на уровне территорий стало одной из при-

---

чин низкой эффективности общей региональной экономической политики государства.

В современной научной и управленческой среде термин «стратегия регионального развития» понимается в широком и узком значении. В узком значении — это долгосрочный прогноз социально-экономического развития региона или группы регионов. В широком значении это понятие включает не только прогноз развития, но и планы, программы и т. д., осуществление которых необходимо для достижения целей и основных показателей прогноза. В представленной статье термин «стратегия регионального развития» понимается нами в широком его значении.

Разработка стратегии развития региона на уровне субъекта федерации представляет собой сложную и ответственную задачу. Очень полезным, по нашему мнению, в решении задачи сглаживания противоречий между государством, местным сообществом, бизнесом будет использование метода анализа иерархий<sup>1</sup>. Этот метод должен стать основным средством разработки системы целей стратегии развития региона и перечня первоочередных целевых программ.

Добывающие регионы Севера, имея существенные отличия от других территорий страны, нуждаются в особом методологическом подходе к разработке стратегий развития. Проведенный анализ показал, что федеральные и региональные нормативно-правовые документы и программы, ведомственные разработки слабо согласованы, а иногда и противоречивы. Региональные программы разрабатываются без учета корпоративных стратегий вертикально интегрированных компаний (ВИНК), занимающихся разработкой природных ресурсов на данной территории, и наоборот. То

же можно сказать и о разработках различных организаций коренных малочисленных народов Севера (КМНС). Отсутствие учета согласований интересов приводит к тому, что ресурсодобывающие компании не только не заинтересованы в соблюдении правил, разрабатываемых государством, но и разрабатывают такие стратегии, которые приводят к снижению доходов государства.

В основе проблемы лежат преимущественно два фактора.

1. Разрабатываемые в регионе документы и проекты не связаны между собой общим стратегическим социально-экономическим видением, каждый по-своему трактует многие региональные проблемы.

2. При разработке документов и программ не принимается во внимание проблема согласования интересов основных субъектов региональной экономики, в лучшем случае она декларируется без разработки соответствующих механизмов реализации.

Особенного внимания должны заслуживать стратегические разработки развития добывающих регионов Севера в период истощения природных ресурсов с тем, чтобы уже сейчас в региональных стратегических планах было предусмотрено развитие территории в условиях снижения добычи ресурсов, а затем и полного прекращения. Предпочтительная структура стратегии развития северного ресурсодобывающего региона, на наш взгляд, должна включать следующие разделы:

1. *Стратегический анализ исходной социально-экономической и экологической ситуации.*

2. *Анализ интересов и согласование противоречий между основными субъектами региональной экономики.* Для северных регионов это: федеральный

---

центр, субъект федерации, добывающие компании, КМНС. Для разработки данного раздела достаточно эффективным будет применение метода анализа иерархий.

3. *Стратегические цели социального, экономического, экологического и институционального развития.* Стратегические цели определяются на основе согласования интересов между основными субъектами региональной экономики. Необходимо выполнение основополагающего условия: стратегические цели развития региона должны быть выстроены в соответствии с государственным концептуальным видением развития ресурсодобывающих регионов Севера в длительном периоде. Или это место проживания населения, среда обитания которых должна быть сохранена, или же Север — это исключительно поставщик сырья, источник валютных поступлений и пополнения государственного бюджета.

4. *Основные направления региональной политики в социальной, экономической и экологической сферах.* В социальной сфере одним из основных направлений должно быть снижение нарастающего социального расслоения населения, занятого в различных отраслях экономики. В сфере экономики особое внимание необходимо уделить проблеме перехода от узкосырьевой специализации, характерной для ресурсодобывающих северных регионов, к многоотраслевому хозяйству. Реструктуризацию экономики целесообразно осуществить на этапе ранней добычи и зрелости, пока доходы от сырьевых отраслей значительны. В сфере экологии проблема сохранения среды обитания КМНС должна быть одной из приоритетных.

5. *Сценарии регионального развития.* В основе разработки сценариев должны лежать различные условия социально-

экономического развития территории, основные из которых: изменение международной рыночной конъюнктуры на добываемое сырье, возможные трансформации федеральной стратегии развития сырьевой провинции, продолжительность освоения природных ресурсов в регионе (как правило, существует несколько существенно различающихся оценок длительности этого периода).

6. *Механизм и ресурсы реализации стратегии.* Долгосрочная стратегия должна предусматривать и самый отдаленный период, т. е. стратегическое видение должно охватывать всю стадию освоения сырьевой провинции (во всяком случае, на основе имеющихся на данное время разведанных запасов). Реализация стратегии должна состоять из нескольких этапов, которые соответствуют этапам освоения ресурсной провинции (в случае, если освоение провинции займет длительное время, каждая из стратегий должна иметь преемственный характер). Это условие необходимо, поскольку в зависимости от этапа освоения перед регионом стоят разные задачи, а самое главное, — разные финансовые и материальные возможности реализации социально-экономических и экологических программ. Это вытекает из того несомненного факта, что основным источником реализации стратегии должны быть доходы от эксплуатации природных ресурсов.

Таким образом, большинство пунктов структуры имеет свои особенности формирования стратегии развития, касающиеся только ресурсодобывающих регионов Севера.

Задача состоит в том, чтобы стратегия развития региона строилась на оптимальном согласовании интересов основных субъектов региональной экономики и соответствовала принципам ус-

---

тойчивого (сбалансированного) социально-эколого-хозяйственного территориального развития. Все важнейшие вопросы стратегии должны решаться не большинством голосов, а на основе согласования интересов. Это условие должно непременно выполняться на всех этапах разработки стратегии.

Корректировка стратегии (переход на другой сценарий развития) возможна в случае очевидных изменений условий ее реализации (п. 5): трансформация федеральной политики освоения природных ресурсов на территории региона, изменение международной рыночной конъюнктуры на добываемое сырье и т. д.

Стратегический план развития региона — документ, от содержания и реализации которого в очень большой степени зависит состояние экономики, социальной сферы, уровень и качество жизни населения. Это требует того, чтобы в его подготовке и реализации активное участие принимали субъекты хозяйственной деятельности региона и, в первую очередь, ресурсоэксплуатирующие компании. Однако необходимо учитывать, что компании, ведущие разработки природных ресурсов Севера в условиях рыночной экономики, возьмут на себя ограниченный круг социальных функций:

- выплату налогов и выполнение других финансовых обязательств перед бюджетами всех уровней;
- использование местных трудовых ресурсов, следствием чего является повышение уровня занятости и уменьшение безработицы, но только в пределах потребности компаний в персонале и при условии их конкурентоспособности с привлеченными извне;
- формирование системы мер для создания положительного имиджа компании и доброжелательного отношения

к своей деятельности со стороны населения.

В связи с этим при разработке стратегического плана развития ресурсодобывающего региона значительное внимание необходимо уделить проблеме лицензирования как механизму предоставления прав на пользование недрами, что увеличивает возможности для улучшения социально-экономического положения территории. До сих пор на практике даже крупные недропользователи принимают слабое участие в решении социально-экономических проблем территории. Поэтому при разработке стратегического плана развития необходимо хотя бы частично пересмотреть условия лицензионных соглашений в сторону наибольшего участия ресурсодобывающих компаний в социально-экономическом развитии региона. Поскольку таких компаний — значительное количество, то желательно из разрозненных лицензионных соглашений сформировать более или менее целостный блок мероприятий по социальному развитию территорий, на которых осуществляется их деятельность.

Весьма сложной в практическом смысле является проблема координации целей, действий, систем распределения ресурсов между уровнями государственной и местной власти. Это обстоятельство становится одной из ключевых причин того, что сегодня множество региональных стратегических планов и программ реализуются крайне трудно, а нередко и вовсе сворачиваются. С особенной остротой это касается ресурсных регионов Севера. Однако отсутствие четко сформулированной федеральной стратегии по отношению к этим регионам чревато тяжелыми последствиями, несопоставимо большими, нежели в других регионах России. Пока сложно

---

сказать, каким образом эту проблему поможет решить усиление централизации в государственном регулировании экономики России, имеющее место в последние годы.

Совершенно прав В. Котилко, когда говорит, что «результативность системы регулирования территориального развития зависит, прежде всего, от работоспособности системы управления, которая, в свою очередь, предопределяется четкостью распределения полномочий и ответственности между федеральными и региональными органами власти и управления»<sup>2</sup>.

Актуальнейшая проблема построения эффективной системы управления региональным развитием страны не нашла прямого отражения ни в правительственном документе «Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу (до 2010 г.)», ни в «Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы)». Однако при отсутствии нормально работающего механизма координации усилий между уровнями власти большинство долгосрочных целей государственной экономической политики достичь практически невозможно.

Как представляется, задача системной организации стратегического регионального планирования должна быть обязательно включена в перечень первоочередных вопросов. Кроме того, необходимо переориентировать региональные администрации на более инициативную работу в данном направлении. Их пассивность, проявляющаяся в ожидании руководящих указаний «сверху», уже давно не отвечает вызовам времени. Изменяется и содержание функциональных задач регионального уровня госу-

дарственной власти, что очевидно из нового распределения полномочий между центром и регионами.

Одним из важнейших инструментов реализации стратегий социально-экономического развития является *экономическое программирование*.

На научно обоснованной стратегии развития базируется *экономическое планирование и региональное программирование*. Теоретически эти процессы можно разделять с большой долей условности, так как и экономическое планирование, и программирование представляют собой составные части стратегии.

Экономическое планирование — это процесс создания модели намечаемого состояния региональной социально-экономической системы в будущем параллельно с установлением методов, способов и сроков достижения данного состояния.

Региональное программирование — один из важнейших инструментов реализации государственных социально-экономических планов развития регионов.

Программирование является чрезвычайным методом вмешательства государства в процессы социально-экономического развития. Региональные программы разрабатываются по приоритетным направлениям социально-экономического развития региона для достижения намеченных стратегических целей регионального развития и используются в тех случаях, когда обычные методы и инструменты рыночной экономики не способны решить актуальные региональные проблемы. Региональные программы используются с целью концентрации сил и средств для реализации выбранных стратегических приоритетов регионального развития.

Особое место среди региональных программ занимают *целевые программы*.

---

Следует заметить, что разработка и реализация целевых программ без предварительно сформированной стратегии развития могут принести вместе с позитивными результатами и негативные. Отрицательные последствия обусловлены, во-первых, отсутствием должной согласованности программных мероприятий между собой, а во-вторых, нарушением логической последовательности реализации самих программ. Причем это согласование и последовательности должны прослеживаться на всех уровнях управления.

Так, основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу, одобренные правительством РФ в марте 2001 года, содержат раздел «Стратегия территориального развития и федеральная региональная политика». Предполагалось, что на базе этого раздела будет разработана стратегия территориального развития страны, обобщающая, в том числе, и стратегии регионов, что до сих пор не сделано. За это время приняты Энергетическая стратегия до 2020 года, подготовлен проект Транспортной стратегии до 2025 года, по-видимому, будет принята Генеральная схема расселения. К сожалению, все эти документы и проекты не связаны между собой общим стратегическим социально-экономическим видением, каждый по своему трактует многие территориальные и региональные проблемы.

Методическое обеспечение государственного экономического программирования в нашей стране осуществляет Министерство экономического развития и торговли РФ. Его рекомендациями пользуются все федеральные, региональные и муниципальные структуры власти. Однако нужно отметить, данный инструмент экономического регулиро-

вания во многом потерял свою эффективность. Одной из главных причин этого стало недопустимо вольное обращение с самим методом программирования. Второй причиной можно назвать игнорирование индивидуальных особенностей регионов, в том числе и ресурсодобывающих.

В основе разработки целевых программ лежит *программно-целевой метод* планирования. В общем виде он представляет собой применение в планировании системного подхода и основывается на формировании целей экономического развития, на их разделении на подцели все более дробного характера и выявлении ресурсов, необходимых для их согласованной реализации. Программно-целевой метод использует аппарат теории графов. Как правило, строятся два графа — дерево целей и дерево ресурсов. В результате автоматизированных расчетов по ним в планах выявляются «проблемные» места, что обосновывает перераспределение средств при условии их общей минимизации.

В случае с экономическим программированием программно-целевой метод охватывает две стадии принятия управленческого решения:

- формулирование целей развития объекта;
- определение способов достижения этих целей.

Процесс формирования целевых программ в методологическом аспекте (не путать его с организационно-технологическим) должен включать следующие этапы:

I. Формулирование цели разработки программы (определение целевой функции).

II. Определение пути и средств достижения цели (определение качественных и логических условий).

---

III. Расчет объемов ресурсов, необходимых для реализации программы (определение ограничений по ресурсам).

IV. Разработка экономико-математической модели программы.

V. Выбор критерия оптимизации и оптимизация программы.

К сожалению, о необходимости использования программно-целевого метода, предполагающего поиск оптимальных решений в управлении региональной экономикой, руководители, как правило, забывают. В итоге для многих регионов и муниципалитетов, хотя и имеющих в своем арсенале целые пакеты целевых программ, эффективность их реализации минимальна.

Значительную роль в экономическом программировании играет правильная организация процесса составления и исполнения программ. Следует понимать, что разработка целевой программы (федеральной, региональной, муниципальной) — мероприятие не простое и ответственное. Недопустимы случаи, когда программы составляются органами исполнительной власти с нарушением технологии, декоративно, в спешке и с единственной целью получить под ее реализацию финансирование. Такая практика, кстати, весьма распространена, и она дискредитирует саму сущность государственного экономического программирования.

Что касается второй причины, то необходимо подчеркнуть, что добывающие регионы Севера, имея существенные отличия от других территорий страны, нуждаются в особом подходе к разработке целевых программ. Главным образом это относится к необходимости соблюдения *принципа комплексности* планируемых мероприятий. Мы уже упоминали, что роль государства в регулировании социально-экономического

развития северных регионов должна быть высокой, так как способность данных территориальных хозяйственных систем очень низка. При этом требуется держать в поле зрения не только социально-экономические, но и экологические проблемы.

Если рассматривать экономическое программирование для регионов Севера в контексте выхода на траекторию устойчивого развития, то их стратегии должны включать все четыре сферы контроля со стороны государства: социальную, экономическую, экологическую и институциональную. Именно по этим направлениям целесообразно структурировать и пакет целевых программ региона.

Для добывающих регионов особенно полезными, на наш взгляд, будут программы: экономической безопасности и структурного развития; управления «Фондом будущих поколений», воспроизводства природно-ресурсного потенциала, поддержки коренных народов, развития социального партнерства между добывающими компаниями и местным сообществом, организации рынков сбыта продукции оленеводства и промыслов и развития факторного товарообмена. Именно они являются залогом устойчивого развития добывающего региона Севера по всем научно обоснованным критериям.

Большие возможности экономическое программирование может иметь в государственном регулировании социально-экономического развития территорий компактного проживания КМНС.

За рубежом накоплен большой опыт разработки программ государственной поддержки коренных малочисленных народов. К примеру, таких программ на Американском Севере и в Норвегии насчитывается несколько десятков. В Ин-

---

ституте экономики УрО РАН разработаны методические положения по регулированию социально-экономического развития территорий с ареалом проживания КМНС. В качестве государственного регулирования предлагается индикативное планирование, в котором учитываются особенности жизнедеятельности аборигенного населения. Индикативное планирование проводится в три этапа: на первом этапе определяются плановые цели и прогнозируются макроэкономические показатели с разработкой концепции; на втором они дезинтегрируются на планируемый период; на третьем — осуществляется согласование показателей плана и их сбалансированность<sup>3</sup>.

Индикативное планирование слабо приживается у нас и не находит применения в современной России. На государственном уровне был разработан проект по переходу на индикативное планирование, который так и не был принят. Поэтому в качестве инструмента государственного регулирования развития КМНС нами предлагается применение программ социально-экономического развития, в которых учитываются особенности жизнедеятельности аборигенного населения, а также предлагается методика разработки программ. Программы социально-экономического развития как метода государственного регулирования носят более узкий и конкретный характер, чем индикативное планирование, хотя часть наиболее полезных положений индикативного планирования можно использовать при разработке программ социально-экономического развития.

Программа поддержки социально-экономического развития КМНС — это периодически корректируемый документ, который определяет согласованные действия федеральных и региональ-

ных органов власти и управления, хозяйствующих субъектов, населения. Непременным условием является то, что программа должна разрабатываться в рамках и в соответствии со стратегией развития региона. Поскольку Программа имеет двойственный характер: с одной стороны, это жесткий документ, направленный на решение конкретной задачи, а с другой — в связи с динамичностью социально-экономических процессов показатели постоянно корректируются и обновляются, в работе предлагается разрабатывать Программу, состоящую из двух блоков. Первый блок включает в себя плановые цели, прогнозирование макроэкономических показателей, разработку концепции. Цели развития можно описать качественными и количественными показателями. Они служат точным и объективным измерителем для соотнесения проектируемых мероприятий с целями развития. Второй блок представляет собой пакет проектов, для которых разработаны бизнес-планы, позволяющие привлечь средства для решения конкретных задач.

Большое внимание должно быть уделено разработке концепции. В районах разработки полезных ископаемых особенно важно отношение аборигенного населения к этому процессу. Поэтому для обоснования принятия решения целесообразно проведение социологического исследования. На этапе разработки концепции Программы необходимо выявлять мнение респондентов по тем проблемам, с которыми связано освоение природных ресурсов: возможности получения рабочих профессий, вероятности утраты национальной самобытности, отношения между аборигенами и вахтовиками, алкоголизация, рост инфекционных заболеваний, наркомания, снижение нравственных устоев и т. д.,



---

а также по поводу возможного сценария предстоящего освоения природных ресурсов.

Полученные результаты должны быть использованы для выбора концептуального направления социально-экономического развития мест компактного проживания КМНС. Автором в рамках проекта «Большеземельская тундра» был проведен социологический опрос коренного населения поселков Харута и Хорей-Вер в Ненецком автономном округе, на территориях которых начинается широкомасштабное освоение нефтяных ресурсов. Социологические исследования дали много ценного и интересного материала, а их результаты были использованы окружной администрацией для обоснования принятия управленческих решений.

Основной целью данного опроса было выявление проблем взаимоотношений местного населения и ресурсодобывающих компаний, что весьма важно при разработке практических мер по согласованию интересов и обеспечению условий устойчивого социально-экономического развития территории в процессе интенсивного освоения ее недр. Появляющиеся противоречия легче разрешить в начале их возникновения, нежели через определенный промежуток времени, когда они перерастут в серьезные проблемы. Задача состоит в том, чтобы достичь баланса между двумя группами интересов — между местным населением (пассивная часть) и ресурсодобывающими компаниями (активная часть).

Программы социально-экономического развития КМНС, разрабатываемые на федеральном уровне, не имели значительных позитивных результатов. Одним из факторов низкой эффективности является то, что разрабатывались они

для 160 тыс. человек, а реализовывались — для 1,7 млн населения районов проживания КМНС. Следовательно, заниматься социально-экономическим развитием КМНС можно только на уровне этнических поселений. Причем надо помнить, что национальное поселение — это и территория, на которой осуществляется традиционное ведение хозяйства.

Разработка программ, индикативных планов социально-экономического развития ареалов компактного проживания КМНС позволяет поднять уровень государственного регулирования и коренным жителям Севера более мягко адаптироваться к рыночным условиям.

Мониторинг выполнения реализуемых программ является одной из основных функций государственного регулирования развития региона. Он должен осуществляться в течение всего срока реализации программы. Региональные программы включают в себя систему показателей регионального развития. Показатели служат точным и объективным измерителем для соотнесения проектируемых мероприятий с целями развития.

Устойчивое развитие добывающего северного региона может быть достигнуто только при условии построения сбалансированной региональной экономической системы. Баланс должен быть установлен между добывающими и перерабатывающими производствами; хозяйственной активностью и ассимиляционной способностью арктических экосистем; потреблением и капитализацией доходов от работы добывающей отрасли; производственной и социальной сферами. И такие задачи удобнее решать с использованием целевых программ.

Естественно, что все методы и инструменты государственного регулирования — кредитно-денежный, налоговый,

---

бюджетный, планирование и прогнозирование, государственное предпринимательство, ограничение частного бизнеса — должны применяться в комплексе. Но экономическое программирование для

регионов Севера играет особо важную роль. Ключевым условием обеспечения его эффективности является координация работы на федеральном и региональном уровнях власти.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Ларченко Л. В. Регионы Севера: проблемы государственного регулирования: Монография. СПб., 2004. С. 161–187.

<sup>2</sup> Котилко В. Проблемы разработки федеральной региональной экономической политики России // Обозреватель — [http://www.nasled.ru/prensa/obozrev/N03\\_00/03\\_10.htm](http://www.nasled.ru/prensa/obozrev/N03_00/03_10.htm) (01.03.2004)].

<sup>3</sup> Пахомов В. П. Регулирование развития КМНС// Коренные этносы Севера европейской части России на пороге нового тысячелетия: история, современность, перспективы: Сборник статей. Сыктывкар, 2000. С. 28–34.

*L. Larchenko*

#### CONCEPTUAL FRAMEWORK OF STRATEGIC PLANNING SYSTEM ORGANIZATION OF THE DEVELOPMENT OF ENERGY RESOURCE REGIONS OF THE NORTH

*The expediency of a wide application of the program approach as the basic method of state regulation of the development of the energy resource regions of the North is regarded and recommendations for improvement of regional programs formation are developed.*