

АБРАМОВ Александр Львович — профессор Дальневосточного федерального университета (690922, Россия, г. Владивосток, о. Русский, кампус ДВФУ, корп. Д; Alabramov2011@gmail.com)

СТОЛЯРОВ Олег Иванович — заместитель генерального директора ЗАО «Международный центр развития регионов» (129515, Россия, г. Москва, ул. Академика Королева, 13, оф. 722; oleg@mfr.ru)

О НЕОБХОДИМОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНОВ

Аннотация. В статье авторы предлагают усовершенствовать систему управления реализацией приоритетных проектов. Учитывается опыт реализации национальных проектов в 2005–2008 гг., где роль регионов в реализации подобных проектов была определяющей. Соответственно, предлагается осуществлять разработку приоритетного проекта региона. Под регионом здесь понимается территория нескольких субъектов РФ, на которой реализуется межрегиональный интеграционный проект. Управление проектом осуществляется проектным офисом.

Ключевые слова: приоритетные проекты, развитие регионов, государственные программы

Правительство РФ развернуло работу по повышению эффективности системы управления через реализацию проектного подхода. Постановлением от 15 октября 2016 г. № 1050 и распоряжением от 15 октября 2016 г. № 2165-р был установлен порядок организации проектной деятельности, который определяет организационную структуру системы управления проектной деятельностью, этапы инициирования, подготовки, реализации, мониторинга и завершения приоритетных проектов (программ). Органам государственной власти субъектов федерации рекомендовано организовать проектную деятельность на региональном уровне, руководствуясь утвержденным Положением об организации проектной деятельности в Правительстве России. При этом приоритетный проект комплексного развития региона как таковой отсутствует в составе приоритетных проектов. Учитывая опыт реализации национальных проектов, следует отметить, что именно отдельные регионы, разработавшие соответствующие программы реализации проектов, добились с 2005 по 2008 г. наибольших успехов в их реализации. На сегодня ситуация с управлением проектами существенно изменилась.

В большинстве регионов РФ создалась сложная социально-экономическая ситуация, требующая использования более эффективных подходов к управлению развитием. Более того, многие современные проекты развития (особенно инфраструктурные) не могут быть реализованы в рамках отдельного региона с достаточной степенью эффективности из-за отсутствия эффекта масштаба рынка, позволяющего окупить их в приемлемые сроки.

Несмотря на наличие богатых природных ресурсов, их влияние на развитие экономики скорее отрицательное, т.к. собственный ресурсный сектор в регионах пока не освоен. Мировая конъюнктура в целом не способствует инвестициям в новые месторождения. Перспективы дальнейшего развития региональной экономики могут быть связаны в т.ч. с освоением богатых запасов полезных ископаемых, интеграцией в межрегиональные промышленные кластеры при условии серьезных инвестиционных вливаний федерального уровня или зарубежного финансирования на долгосрочной основе с обеспечением экологических ограничений.

Анализ обеспеченности населения основными продуктами питания собственного производства в ряде регионов (особенно относящихся к азиатской части РФ) выявил картину серьезного недостатка основных продуктов питания на внутренних рынках субъектов. Таким образом, одно из перспективных направлений

развития подобных субъектов — это ускоренное развитие агропромышленного комплекса. Вместе с тем емкость внутреннего рынка отдельного региона, как и мощность единичного перерабатывающего комплекса, не позволяют решать данную задачу в условиях отдельного региона. Подобную интеграцию также оптимально осуществлять на программной основе.

Для достижения оптимального эффекта масштаба производств, создаваемых на базе реализации приоритетных проектов, необходимо сформировать единый межрегиональный потребительский рынок. Это является объективной предпосылкой создания опорной сети мультимодальных транспортно-логистических центров с центрами оптовой торговли и дистрибуции, инновационного, сервисного и коммерческо-делового обслуживания, рассматриваемых как стратегические точки роста экономики регионов. Подобные проекты могут быть реализованы через создание и развитие холдинговых межрегиональных коммерческих структур.

Более того, в рамках реализации интеграционных проектов РФ, например со странами АТР (прежде всего, с Китаем), возможно сформировать на территории ряда регионов объективные предпосылки для развития региональной транспортно-логистической системы на основе интеграции транспортной системы регионов в мировую транспортную систему — создать международный транспортный узел для обслуживания товарно-материальных, транспортных и сопутствующих сервисных и информационных потоков в системе международных транспортных коридоров.

В большинстве регионов наблюдается низкая конкурентоспособность производства. Значительная часть спроса удовлетворяется за счет импорта. С одной стороны, это создает очевидные проблемы с качеством жизни, с другой — резко ограничивает возможности развития производств на территории регионов. Решением данной задачи может стать организация экспортоориентированного импортозамещения на базе действующих малых предприятий региона. Подобное импортозамещение также возможно только в условиях межрегиональной интеграции с локализацией цепочек добавленной стоимости на межрегиональной основе.

Наблюдается также высокая степень дифференциации различных территорий страны в темпах экономического развития. При этом сходство природно-климатических и геополитических условий, с одной стороны, позволяет формировать локальные проекты развития в рамках отдельного региона, а с другой — создает условия для неравной конкуренции с близлежащими регионами. При этом предприятия одного региона, имеющие высокую прибыль, ограничены в возможностях вкладывать ее за пределами региона в рамках межрегионального интеграционного проекта.

На фоне нестабильной финансовой обстановки на федеральном уровне исполнительной власти большинства регионов придется выработать систему антикризисных мер на региональном уровне с учетом минимума помощи со стороны федерального центра, акцентируя внимание на поиске внутренних резервов и точек роста. Это является серьезной угрозой, т.к. большинство регионов остаются дотационными, и сокращение поддержки федерального центра, несомненно, скажется на возможностях развития и потребует максимальной концентрации финансовых ресурсов на приоритетных проектах, системно объединенных единой программой. Соответственно, требуется создание эффективных инвестиционно-заемных систем, которые также рационально развертывать на межрегиональной основе, что при жесткой конкуренции за инвестиции между регионами становится жизненно необходимым.

В области социальной политики необходима реформа структуры социальных услуг и социальных организаций, повышение их эффективности. Один из главных вызовов — дефицит бюджета Пенсионного фонда РФ. Таким образом,

сложившаяся система социальной защиты населения, по сути, до сих пор находится в стадии незавершенного перехода к обеспечению адресности социальных программ. При этом в рамках отдельного региона не представляется возможным организовать эффективное инвестирование пенсионных накоплений. Например, наибольшие накопления сконцентрированы в нефтедобывающих регионах, где практически отсутствуют условия для их инвестирования.

В условиях перехода России на более эффективную модель социальной политики, основанную на реализации приоритетных проектов, некоторые регионы могут выступить в качестве пилотных регионов в реализации нового подхода к проведению социальной политики в отдельно взятом регионе на основе реализации приоритетных проектов соответствующего профиля. Масштаб же подобных проектов также не должен быть ограничен рамками отдельного региона из-за их высокой производительности и необходимости эффективной мультипликации.

В области образования продолжает расти неудовлетворенная потребность в кадрах работников средней квалификации, владеющих современными технологиями и готовых работать за относительно невысокую заработную плату с высокой степенью регламентации и контроля в процессе труда. Отсюда – потребность в немедленной реформе всей системы профессионального образования, которая сейчас оторвана от потребностей рынков труда. Это явная угроза для развития для большинства российских регионов. Сбалансировать потребности рынка и возможности системы образования также невозможно, если рассматривать реализацию данного проекта в каждом отдельно взятом субъекте.

Особое внимание необходимо уделять регионам, где прослеживается низкая плотность населения. При этом основная часть населения сосредоточена в крупных городах, сельское население крайне рассредоточено. Дисперсность расселения сельского населения является серьезной проблемой для развития социальной сферы всех регионов азиатской части РФ. Дисперсность сельского населения провоцирует разреженность экономического пространства. В силу такого положения данные регионы относятся к территориям с проблемной ситуацией на рынке труда, связанной с недостаточно высокой оценкой работодателем стоимости предлагаемой рабочей силы и высоким уровнем безработицы. Соответственно, приоритетные проекты, реализуемые на территориях с подобной плотностью населения, должны иметь свои существенные отличительные особенности.

Аналогичной угрозой для развития регионов является состояние энергетики. Среди проблем отрасли следует выделить недостаточные объемы инвестиций в электроэнергетику; резкое сокращение научно-технического потенциала энергетики и энергетического машиностроения; серьезное отставание в сфере разработки, освоения и использования новых технологий производства и передачи электроэнергии; отсутствие механизма, стимулирующего разработку и использование новейших образцов техники; существенный рост тарифов на электроэнергию. В то же время позиционирование создания новых мощностей в электроэнергетике требует прогнозирования потребления установленной мощности, а оптимальным такое прогнозирование будет только в случае параллельной реализации проектов в области энергетики и проектов в области энергопотребления.

При этом многие регионы с высокими требованиями к экологии обладают высоким туристско-рекреационным потенциалом, имеют общие преимущества для развития деятельности в сфере туризма и рекреации. У подобных субъектов есть возможность реализации межрегиональной программы туристической интеграции – это формирование единого бренда макрорегиона; проведение общей информационной политики; разработка и предложение диверсифицированных туристских продуктов, что также оптимально осуществлять на базе приоритетной программы.

Соответственно, при решении задач развития методом реализации межрегионального интеграционного проекта (далее – МИП) могут решены следующие проблемы.

1. Ликвидация отставания регионов по среднедушевому ВРП от среднероссийского показателя. При этом преодоление этого разрыва в ближайшей перспективе возможно только в результате существенной интенсификации экономического развития, а также изменения структуры экономики регионов на базе разработки и реализации МИП.

2. Резкое снижение дотационности бюджета регионов. С одной стороны, дотационность сокращается, но с другой – сохраняются зависимость от финансово-экономической политики федерального центра и небольшая возможность маневра для собственного инструментария социально-экономического развития, в частности широкого использования мер селективной поддержки предприятий ввиду отсутствия программно-целевого подхода к развитию региона.

3. Повышение среднего, а по некоторым оценкам – низкого уровня инвестиционной привлекательности. Использование существующего в регионах базового потенциала для увеличения инвестиционной активности через совершенствование механизмов и способов привлечения инвесторов в МИП, которые на данный момент недостаточно проработаны. Большинство проектов в области освоения природных ресурсов можно реализовать только при условии привлечения инвестиций из федерального центра или из-за рубежа. Внутренний инвестиционный потенциал регионов может обеспечить выход из кризиса только при кардинальном повышении эффективности управления развитием на базе реализации МИП.

4. Снижение отрицательного влияния как монопрофильной ориентации регионов, так и отсутствия их эффективной экономической специализации. Для ряда регионов характерно наличие практически всех видов экономической деятельности, начиная с высокотехнологичных производств и заканчивая предприятиями по добыче сырья. Ввиду их единичного представительства между этими разнотраслевыми предприятиями не образовались постоянные горизонтальные кооперационные связи, которые могли бы выполнять функцию объединения хозяйственного комплекса и служить провайдерами синергетического эффекта на основе кластеризации, которую также целесообразно проводить на базе МИП.

5. Оптимальная локализация перерабатывающей промышленности, т.к. наличие минерально-сырьевого потенциала не создает принципиальной базы экономического роста и развития многих регионов ввиду того, что значительная доля добавленной стоимости (70–90%) формируется за пределами региона. В такой ситуации необходимо увеличивать капитальные вложения в отрасли, однако масштабы их велики, а местные предприниматели не готовы их осуществлять без определенной государственной поддержки, которую также целесообразно осуществлять в рамках МИП.

6. Преодоление негативного влияния географической удаленности от крупных центров РФ на развитие регионов. Периферийное положение по отношению к экономическим, научным и культурным центрам РФ сужает возможности социально-экономического развития, препятствует созданию крупных региональных кластеров. В подобном случае реализация МИП будет способствовать производству продукции с более высокой добавленной стоимостью, которая может на начальном этапе нивелировать высокие тарифы на электроэнергию и транспорт (снижается относительная доля тарифа в цене конечной продукции). В отсутствие МИП продукция, производимая на предприятиях многих регионов, проигрывает с точки зрения цены среди аналогичных продуктов, произведенных в регионах с более низкой стоимостью энергоносителей. Более того, направлен-

ность на развитие солнечной энергетики будет иметь тогда экономическое решение (как дополнительная энергетическая мощность).

7. Реализация МИП также важна для ликвидации угрозы развитию, которая связана с особенностями приграничного положения ряда регионов с более технологически развитыми странами (в первую очередь с Китаем). Например, лесная, строительная, текстильная отрасли, не имея собственной современной технологической инфраструктуры, скорее всего окажутся неконкурентоспособными.

8. Реализация МИП также важна для решения транспортных проблем регионов с большой удаленностью поселений и городов, что создает проблемы в области транспортного развития отдельного региона. Существующий потенциал в подобных регионах используется по инерции. В таких регионах перспективное видение развития транспортной инфраструктуры хоть и существует, но на практике реализуется неэффективно. Если в качестве одного из приоритетных направлений рассматривать МИП в области развития туризма, то связь центров регионов с городами-миллионниками авиасообщением становится экономически эффективной (хотя бы в высокий сезон). Также реализация МИП в области туризма создает возможность формирования рынков сбыта собственной продукции на местах.

9. Реализация МИП позволит снизить негативный эффект процесса урбанизации, хотя в условиях кризиса появляются отдельные примеры обратных процессов. Урбанизация создает дополнительную нагрузку на инфраструктуру крупных поселений, что снижает в них уровень жизни. Сельское население в азиатской части России крайне рассредоточено. Соответственно, предлагаемая структура хозяйствования должна соответствовать системе расселения. Такими способами хозяйствования на данной территории остаются традиционное пастбищное животноводство, охота и собирательство – отрасли традиционные и, соответственно, не дающие высокую прибыль (однако потенциально, при позиционировании продукции как экологически чистой, они могут стать рентабельными, особенно при реализации МИП по экспорту продукции за рубеж). Дисперсность расселения сельского населения является серьезной проблемой также для развития социальной сферы вследствие очень высоких издержек. Дисперсность сельского населения провоцирует разреженность экономического пространства, что особо опасно в приграничной территории.

10. Реализация МИП в период экономического кризиса должна создать условия для сохранения отраслей, обеспечивающих развитие. Это в первую очередь строительство, связь, транспорт, энергетика и т.п. В период кризиса происходит объективное сокращение этих отраслей, однако нельзя допускать в первую очередь сокращения кадрового потенциала и материальной базы предприятий, относящихся к этим отраслям. Реализация МИП позволит обеспечить данные отрасли минимально допустимым объемом внутреннего спроса в период кризиса.

11. Реализация МИП должна вести к повышению душевого денежного дохода населения, что является сдерживающим фактором роста внутреннего потребления в регионах. Все это усугубляется снижением численности лиц, занятых в экономике. При реализации МИП существует возможность организовать более высокую территориальную мобильность населения. Далее предстоит решить вопрос о зачислении налога на доходы физических лиц по месту жительства.

12. Реализация МИП, предполагающая повышение территориальной мобильности населения позволит снизить уровень безработицы, который в ряде регионов традиционно высок. Уровень безработицы порождает ряд проблем, среди которых миграция квалифицированных кадров в другие регионы России и страны; увеличение трудовой и социальной нагрузки на столицы регионов за счет жителей, выезжающих из муниципальных районов; снижение покупательной

способности населения и др. Ситуация, как уже было отмечено выше, также усугубляется недостаточным соответствием структуры выпуска профессиональных кадров организациями высшего образования потребностям рынка труда отдельного региона: как и во многих других регионах, среди выпускников доминируют специалисты в сфере экономики и управления, а также гуманитарных наук.

13. Реализация МИП позволит резко увеличить темпы развития общественных структур. Так называемый третий сектор экономики, представляющий собой систему некоммерческих организаций отдельного региона, развит недостаточно хорошо, за исключением впечатляющих успехов в развитии ТОСов. Тем самым, недостаточно используется ресурс вовлечения общественности в решение широкого круга социальных проблем, ограниченно используются возможности человеческого потенциала в социальной сфере. МИП в области привлечения частных структур в модернизацию системы скорой медицинской помощи населению наглядно показывают необходимость разработки и реализации межрегиональных интеграционных проектов.

14. Реализация МИП позволит преодолеть неразвитость культуры взаимодействия бизнес-структур. Современные экономические условия региона требуют от хозяйствующих субъектов новых подходов к взаимодействию на рынках товаров и услуг. Одним из таких инновационных подходов может стать со-конкуренция, основанная на принципах одновременной реализации как конкурентной стратегии, так и стратегии, направленной на сотрудничество. Подобная культура возможна только в условиях организации рынка соответствующего масштаба.

Учитывая сложность и масштабность стоящих проблем, предлагаем (в рамках организации проектной деятельности в правительстве РФ) разработать приоритетный проект «Регион», основным содержанием которого будут соответствующим образом специализированные межрегиональные интеграционные проекты. Соответственно, для эффективного управления подобными проектами предлагается создать проектные офисы. Существующая сейчас практика введения в соответствующие отраслевые государственные программы региональных проектов приведет к фрагментарному и, соответственно, неэффективному развитию регионов. Более того, как показывает практика реализации федеральных целевых программ в некоторых федеральных округах, эффективность развития отдельных регионов резко снижается из-за субъективно неравных условий конкуренции за ресурсы федерального бюджета.

ABRAMOV Aleksandr L'vovich, Professor of Far Eastern Federal University (bld. D, FEFU campus, Russian Is, Vladivostok, Russia, 690922; Alabramov2011@gmail.com)

STOLYAROV Oleg Ivanovich, Deputy General Director of CJSC «International Regional Development Center» (of. 722, 13 Akademika Koroleva St, Moscow, Russia, 129515; oleg@mfr.ru)

TO THE ISSUE OF IMPROVING THE MANAGEMENT OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF REGIONS

Abstract. *The paper proposes improving the management system of the implementation of priority projects, taking into account the experience of the implementation of national projects in 2005–2008, where the role of regions was decisive. Accordingly, the authors propose to realize the development of the priority projects in the region. A region refers to as the territory of several subjects of the Russian Federation, where an inter-regional integration project is implemented. Project management is carried out by the project office.*

Keywords: *priority projects, regional development, state programs*