

Тема 2. Стратегия развития федерального и регионального уровня. Цели и задачи стратегии привлечения инвестиций.

Примеры определений понятия «стратегия»

Определение стратегии	Автор
1. Стратегия как метод установления долгосрочных целей организации, программы ее действий и приоритетных направлений по размещению ресурсов	А. Чандлер
2. Стратегия — «всеобъемлющая ориентация планов или действий, которая устанавливает критическое направление и управляет распределением ресурсов. Это фокус действий, представляющих собой «лучшую догадку» относительно того, что необходимо сделать для обеспечения долговременного процветания»	М. Фалмер
3. Стратегия как метод определения конкурентных целей организации	Гарвардская школа бизнеса
4. Стратегия как способ реакции на внешние возможности и угрозы, внутренние сильные и слабые стороны. Стратегия как решение компромиссов в конкуренции. Суть стратегии состоит в том, чтобы выбрать то, от чего отказаться. Без компромиссов не было необходимости выбирать и, таким образом, не было необходимости в стратегии	М. Портер
5. Стратегия как способ установления целей для корпоративного, делового и функционального уровней	И. Ансофф, Стейнер, П. Лоранж
6. Стратегия как детальный и всесторонний комплексный план, предназначенный для обеспечения исполнения миссии организации и достижения ее целей в долгосрочной перспективе	М. Альберт и Ф. Хедоури
7. «Стратегия вовсе не означает тщательно продуманную систему логически взаимосвязанного набора правил и процедур, позволяющих перейти от А к В и даже к С. В Японии под стратегией понимается готовность к событиям, которые происходят за границами действенности системы управления»	Ч. Макмиллан
8. Стратегия как паттерн, или план, интегрирующий главные цели организации, ее политику и действия в некое согласованное целое	Дж. Б. Куинн
9. Суть стратегии состоит в том, чтобы создавать конкурентные преимущества на завтра быстрее, чем конкуренты смогут сымитировать те, которыми вы обладаете сегодня	Г. Хэмел и К.К. Прахалад
10. Стратегия, как набор действий и подходов по достижению заданных показателей деятельности	А. Томпсон

Стратегическое планирование есть процесс определения целей и приоритетов, а также значений экономических показателей по основным, наиболее важным направлениям социально-экономического развития страны (региона) на длительную перспективу или на средний срок с одновременным формированием основ механизма их реализации. Оно предполагает учет факторов внешней среды и уже по этой причине всегда является альтернативным, многовариантным. При стратегическом планировании решаются те задачи, которые определяют общий характер экономических трансформаций,

устойчивость и конкурентоспособность экономики, уровень жизни населения, обороноспособность страны и др. При этом конечный результат не является строго фиксированным, а расположен в определенной зоне с заданными предельными границами по величине и времени. (Б.Н. Кузык. Прогнозирование, Стратегическое планирование и национальное программирование)

Экономическая стратегия — долговременные, наиболее принципиальные, важные установки, планы, намерения правительства, администрации регионов, руководства предприятий в отношении производства, доходов и расходов, бюджета, налогов, капиталовложений, цен, социальной защиты (Современный экономический словарь)

Цели и критерии социально-экономического развития региона

Развитие всегда имеет целевую направленность, т. е. направлено на достижение некоторой цели или системы целей. Положительная направленность развития позволяет квалифицировать его как прогресс, отрицательная свидетельствует о регрессе, деградации. Основной **целью социально-экономического развития региона** является улучшение качества жизни населения.

Этот процесс имеет три важнейшие составляющие:

1. повышение доходов, улучшение здоровья населения и повышение уровня его образования;
2. создание условий, способствующих росту самоуважения людей в результате формирования социальной, политической, экономической и институциональной систем, ориентированных на уважение человеческого достоинства;
3. увеличение степени личной свободы людей, в том числе их экономической свободы.

Последние две составляющие качества жизни не всегда учитываются при оценке степени социально-экономического развития стран и регионов, однако в последнее время им все чаще и все больше уделяется внимание в экономической науке и политической практике.

В качестве конкретных **целей социально-экономического развития** региона также могут быть определены:

- уменьшение нищеты,
- улучшение образования, питания и здравоохранения,
- оздоровление окружающей среды,
- обеспечение равенства возможностей,
- обогащение культурной жизни.

Некоторые из этих целей поддерживают друг друга, но в определенных условиях они могут вступить в конфликт. Так, например, ограниченные средства можно направить либо на развитие здравоохранения, либо на охрану окружающей среды. В таких условиях возникает конфликт между целями развития. В то же время понятно, что, чем более чистой будет окружающая среда, тем здоровее будет население и тем в большей степени будет достигнута конечная цель – здоровье людей. Поэтому такой конфликт между целями не имеет абсолютно неразрешимого характера. Однако в ряде других случаев

конфликт целей развития требует особого рассмотрения и специальных методов своего разрешения.

Соответственно целям развития регионов строится **система критериев (характеристик развития) и показателей**, которые позволяют реализовать эти критерии, соответствующим образом оценив ситуацию. Стандартным, наиболее традиционным способом оценки экономического развития региона является *оценка уровня производства* (как правило, материального производства). Такая оценка является сегодня односторонней и недостаточной. Международные организации оценивают степень развития стран и регионов по некоторым универсальным интегральным показателям. Одним из таких показателей является *индекс развития человека*, разработанный в рамках "Программы развития" ООН. Данный показатель ранжирует страны по восходящей от нуля до единицы. Для расчета используются три показателя экономического развития:

- ожидаемая продолжительность жизни при рождении;
- интеллектуальный потенциал (грамотность взрослого населения и средняя продолжительность обучения);
- величина душевого дохода с учетом покупательной способности валюты и снижения предельной полезности дохода.

Индекс развития человека можно с успехом использовать для оценки развития регионов. Наряду с этим и другими крупномасштабными показателями можно использовать более частные показатели

развития региона. Среди них:

- национальный доход на душу населения;
- уровень потребления отдельных материальных благ;
- степень дифференциации доходов;
- продолжительность жизни;
- уровень физического здоровья;
- уровень образования;
- степень счастья населения.

Целесообразно выделять долгосрочные и краткосрочные цели и соответствующие им критерии экономического развития региона. Среди **долгосрочных целей** обычно выделяются становление

и развитие постиндустриального общества, создание рабочих мест высшей квалификации для будущих поколений, повышение уровня жизни населения, включая уровень здравоохранения, образования и культуры. В качестве **краткосрочных целей** можно рассматривать преодоление кризиса и достижение конкретных величин прироста валового регионального продукта в следующем году, квартале, месяце и пр. Долгосрочные и краткосрочные цели по своему содержанию достаточно сильно различаются, как и меры по их достижению. Достижение краткосрочных целей, как правило, имеет отношение не столько к развитию, сколько к функционированию, в то время как долгосрочные цели имеют непосредственное отношение к развитию.

Критерии экономического развития не всегда играют роль целей или целевых ориентиров, и наоборот. Нередко в качестве *тактических целей* регионального развития выступают промежуточные задачи по изменению ситуации, неблагоприятной для развития, и созданию условий, необходимых для успешного развития. Среди таких *тактических целей* развития региона или города можно назвать:

- привлечение новых видов бизнеса;
- расширение существующего бизнеса;
- развитие малого бизнеса;
- развитие промышленности;
- развитие сферы услуг;
- повышение уровня занятости населения региона.

Особое значение в определении уровня экономического развития региона имеют **традиционные показатели**, оценивающие уровень производства и потребления благ и рост этого уровня в расчете на душу населения (валовой национальный продукт — ВВП, валовой внутренний продукт — ВВП, реальный ВВП на душу населения, темпы роста этих показателей).

Для оценки **динамики развития** целесообразно использовать показатели, оценивающие темпы экономического роста в регионе. В первую очередь это темпы роста душевого дохода, производительности труда, а также темпы структурной трансформации производства и общества. Воздействие на темпы экономического роста - жизненно важный вопрос для экономической политики как страны в целом, так и отдельного региона. Устойчивая динамика количественных показателей экономического роста - один из показателей устойчивого развития.

В целом на уровне региона можно рассматривать в качестве наиболее адекватных следующие критерии и соответствующие им показатели социально-экономического развития:

- средний уровень доходов населения и степень их дифференциации;
- продолжительность жизни, уровень физического и психического здоровья людей;
- уровень образования;
- уровень потребления материальных благ и услуг (продуктов питания, жилья, телефонных услуг), обеспеченность домашних хозяйств товарами длительного пользования;
- уровень здравоохранения (обеспеченность поликлиниками, больницами, аптеками, диагностическими центрами и услугами «Скорой помощи», качество предоставляемых медицинских услуг);
- состояние окружающей среды;
- равенство возможностей людей, развитие малого бизнеса;
- обогащение культурной жизни людей.

При управлении экономическим развитием отдельного региона целесообразно выделять все вышеперечисленные относительно самостоятельные цели и осуществлять мониторинг их достижения. Значимыми в этом отношении могут выступать такие параметры оценки уровня регионального развития, как наличие и качество школ, детских садов, других образовательных учреждений и их доступность, снабжение продуктами питания, контроль их качества, соблюдение прав потребителей на розничном рынке.

Цели разработки стратегии диктуются стремлением Правительства любого уровня – государства, федерального округа, республики, края, области, муниципального образования - повысить благосостояние жителей своей территории за счет увеличения

занятости населения и вовлечения его в наиболее производительный труд в различных секторах экономики.



Рис. 1 Стратегические цели власти

Преимущества стратегии:

- Стратегия социально-экономического развития позволяет согласовать деятельность органов государственного управления, сообщества деловых людей, общественных и политических организаций, оказывающих влияние на развитие региона, для задания единого вектора развития. Этот вектор формируется с учетом территориальных особенностей, включая природные и трудовые ресурсы, сложившуюся производственную и сервисную специализацию, экономико-географические, конкурентные и иные преимущества. Следует заметить, что долгосрочная региональная стратегия – это не «застывший и неприкасаемый» документ. Напротив, стратегия предполагает внесение в нее необходимых корректировок с учетом анализа ее промежуточных результатов, а также развития страны в целом, соседних регионов, изменений на внутреннем и внешнем рынках.
- Наличие стратегии развития позволяет создать благоприятный деловой климат в регионе с точки зрения привлечения инвестиций. Известно, что конкуренция на рынке инвестиций становится более жесткой и интернациональной. Чтобы победить в этом соревновании, инвесторам следует представить убедительные планы стратегического развития на длительную перспективу, создать лучшие условия и гарантии, выдержать схватку за инвестора у других, схожих регионов. Это особенно актуально для значительного числа российских регионов, не имеющих нефтегазовых месторождений, и, зачастую, в глазах инвесторов почти не отличающихся друг от друга.
- Стратегия социально-экономического развития позволяет сконцентрировать инвестиционные ресурсы на приоритетных направлениях. Определить «точки роста»,

развитие которых принесет наибольший эффект. В свою очередь, точки роста позволят создать в регионе целые кластеры – группы взаимосвязанных, территориально сконцентрированных организаций (производителей, поставщиков комплектующих, услуг, научно-исследовательских учреждений и других организаций, взаимодополняющих и усиливающих конкурентные преимущества друг друга). Развитие ключевых элементов кластера позволяет стимулировать развитие взаимосвязанных секторов экономики, эффективно концентрировать ограниченные ресурсы регионального бюджета, источники федерального центра и частных инвесторов на ключевых направлениях.

- Долгосрочная стратегия является базой для обоснованной разработки рациональной схемы территориального планирования, т.е. функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для общественных нужд, зон с особыми условиями использования территории и т.д. Схема территориального планирования служит основой рационального использования территории и ее устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития.
- Наличие стратегии социально-экономического развития облегчает руководителям региона получение субсидий из самых различных источников, поскольку позволяет убедительно обосновать целевое расходование средств. Стратегия является весомым основанием для заявок региональных властей на получение финансирования отдельных мероприятий и объектов из федерального бюджета, например, на реализацию целевых программ, адресных инвестиционных проектов, на программы развития особых экономических зон.
- Наличие стратегии позволяет главе исполнительной власти продемонстрировать федеральному центру стремление использовать современные методы управления, к числу которых относится и долгосрочное планирование. Только долгосрочная стратегия социально-экономического развития региона позволяет согласованно и эффективно применять всю совокупность экономических, архитектурно-планировочных и административно-правовых методов управления территорией.

Разработка стратегии развития региона (муниципального образования): основные подходы

При разработке стратегии социально-экономического развития (далее – Стратегия) администрация региона (муниципального образования) исходит из принципа соответствия стратегической цели и направлений развития региона (муниципального образования) целям и приоритетам федерального Правительства, определенным в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, посланиях Президента Российской Федерации, отраслевых стратегиях федеральных министерств и ведомств.

При разработке стратегии развития муниципального образования также учитывается стратегия развития субъекта Федерации, в который входит данное муниципальное образование.

Соответствие стратегических целей развития Российской Федерации и стратегических направлений развития региона (муниципального образования) обеспечивает проекцию целей Правительства Российской Федерации на региональный (муниципальный) уровень.

Осуществление целей федерального Правительства на региональном и муниципальном уровнях предусматривает:

- ориентацию на опережающее развитие секторов, которые могут играть роль точек роста – общенациональных, макрорегиональных, региональных и локальных, которые выполняют функции «ведущего звена» для экономической системы региона (муниципального образования); выявление и активизация потенциала новых «точек роста»;
- обеспечение комплексного, или системного подхода, обеспечивающего учет и максимальное использование синергетических эффектов, обусловленных взаимовлиянием целей, наличием сопряженных результатов в реализации целевых проектов различной направленности, и мультипликативных эффектов, способствующих росту экономики региона (муниципального образования);
- преемственность программных документов (федеральных, региональных и муниципальных целевых программ, отраслевых стратегий и программ различного уровня и т.д.);
- реализацию уникального потенциала региона (муниципального образования), участвующего в социально-экономическом развитии России и выполняющего весьма значимые общероссийские функции.

Успешное решение проблем социально-экономического характера зависит в первую очередь от решения двух основополагающих задач регионального/муниципального управления:

- определение миссии (стратегической цели) и направлений социально-экономического развития региона (муниципального образования) в рамках стратегического видения образа его будущего;
- формулирование плана действий (стратегических мероприятий), осуществляемых администрацией региона (муниципального образования) и обеспечивающих реализацию поставленных целей.

Участие региона (муниципального образования) в решении задач социально-экономического развития страны в целом определяется его экономико-географическим потенциалом и сложившейся структурой экономики и социальной сферы. С этих позиций объектом анализа должны стать основные отрасли и направления деятельности экономики и социальной сферы региона (муниципального образования), их значение для функционирования социально-экономической системы России (а для муниципального образования – также для функционирования социально-экономической системы региона), прямой и косвенный вклад в достижение приоритетных целей федерального Правительства и целей, определяемых администрацией региона.

Стратегия рассматривается как трехуровневая система, включающая:

- миссию (стратегическую цель) развития региона (муниципального образования);
- стратегические направления развития региона (муниципального образования), сформулированные в виде целевых требований, удовлетворение которых обеспечивает достижение стратегической цели;
- стратегические действия – комплексы программных мероприятий и отдельные мероприятия, проекты всех уровней, с помощью которых должны быть решены задачи, направленные на достижение стратегической цели в рамках стратегических направлений развития региона (муниципального образования).

На каждом уровне устанавливается соответствие между:

- стратегическими целями и направлениями развития региона (муниципального образования), с одной стороны, и целями федерального Правительства (а для муниципального образования – также целями, определенным администрацией региона), с другой.
- стратегическими целями и направлениями развития отраслей экономики и социальной сферы региона (муниципального образования), с одной стороны, и стратегиями федеральных и (для муниципального образования) региональных органов государственной власти, с другой;
- стратегическими действиями администрации региона (муниципального образования), с одной стороны, и приоритетными национальными проектами, с другой.

Современное положение дел и тенденции развития отраслей экономики и социальной сферы региона (муниципального образования) оцениваются в ходе диагностики, в процессе которой осуществляется анализ факторов, препятствующих реализации регионом своих потенциальных возможностей.

Результаты анализа ситуации, тенденций, проблем и ограничивающих факторов представляются в формате SWOT-анализа (сильные и слабые стороны, возможности и угрозы). Проведенный SWOT-анализ учитывает взаимное влияние отраслей экономики и социальной сферы, а также внешних условий развития региона (муниципального образования), обуславливающих необходимость повышения его вклада в реализацию целей федерального Правительства, в выполнение общероссийских функций. Осуществляется группировка ключевых проблем социально-экономического развития региона, на решении которых необходимо сконцентрировать усилия в рамках реализации Стратегии.

Результаты итогового SWOT-анализа и перечень ключевых проблем используются для формирования стратегического видения и определения миссии (стратегической цели) и стратегических направлений развития региона (муниципального образования).

Стратегические направления развития региона (муниципального образования) детализируются в виде стратегических мероприятий (действий), обеспечивающих устранение препятствующих факторов, достижение целей развития региона (муниципального образования) и реализацию целей федерального Правительства, а также (для муниципального образования) региональных органов государственной власти.

Механизмы осуществления стратегических действий описываются в составе системы управления реализацией Стратегии, которая должна обеспечивать эффективное взаимодействие региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, направленное на достижение стратегической цели. Система управления реализацией Стратегии должна ориентироваться на инновационный характер управления развитием региона (муниципального образования), основанный на лучшем опыте и своевременном выявлении проблем в нормативно-правовом регулировании и организации управления социально-экономическим развитием.

Основным инструментом реализации стратегических мероприятий выступает формирование комплексных программ социально-экономического развития региона (муниципального образования). Главный принцип формулирования комплексных программ заключается в реализации эффекта взаимодополняемости и взаимной поддержки различных стратегических действий.

Для эффективного управления реализацией Стратегии формируется система мониторинга ее реализации и оперативного управления изменениями.

Стратегический план развития региона и его характеристики

Стратегический план развития региона - это управленческий документ, который содержит взаимосвязанное описание следующих аспектов деятельности по развитию региона:

- постановка целей развития региона;
- определение пути достижения поставленных целей;
- анализ потенциальных возможностей, реализация которых позволит достичь успехов;
- разработка методов организации движения по избранным направлениям;
- использование ресурсов, необходимых для достижения поставленных целей;
- определение способов использования ресурсов.

Стратегический план социально-экономического развития региона позволяет его администрации и всему региональному сообществу действовать совместно. Стратегический план – это документ не исключительно администрации, а в большей мере всех участников процесса регионального развития, включая экономических агентов и участников политического процесса. Это - не директива сверху, направленная от региональной администрации предпринимателям и жителям региона. Напротив, такой план должен создаваться как сеть взвешенных и согласованных пожеланий по решению имеющихся проблем и адресуется со стороны бизнеса и населения к администрации. Таким образом, он представляет собой инструмент стратегического партнерства, механизм определения и осуществления эффективных стратегий во всех сферах жизни региона.

В процесс стратегического планирования целесообразно вовлечь всех заинтересованных участников - предпринимателей, политиков и население. В рамках проведения конференций, семинаров и рабочих групп с участием экспертов и жителей региона можно отработать предложения по приоритетам и критериям создаваемого плана. Для

организации работы над стратегическим планом региона целесообразно создать специальную рабочую группу.

К *основным характеристикам* стратегического плана социально-экономического развития региона относятся следующие:

- выделение сильных и слабых сторон региона, стремление усилить, развить, сформировать конкурентные преимущества региона, прежде всего по созданию лучших условий жизни людей;
- краткие идеи и принципы, которые ориентируют производителей товаров и услуг, инвесторов, администрацию и население, помогая им осуществлять решения, базирующиеся на видении будущего развития;
- партнерское взаимодействие всех региональных сил. План представляет собой не директиву, а скорее компиляцию разумных рекомендаций в адрес администрации со стороны предпринимателей и населения. План должен стать своеобразным соглашением относительно специфических мер стратегического характера, которые важны и для производства, и для жителей региона;
- план - это комбинация долгосрочного видения и сегодняшних мер. Это не только долгосрочные цели, но и план действий. По всем основным направлениям осуществления стратегии развития целесообразно разработать подцели, механизм их достижения, определив цену такого достижения, предполагаемый эффект, способы контроля и мониторинга.

Главный вопрос, на который отвечает стратегический план регионального развития, — как повысить уровень благосостояния жителей и заложить прочные основы для его дальнейшего повышения в будущем? Уровень социального развития региона в первую очередь определяется его экономическим развитием, поскольку качество жизни населения определяется уровнем и эффективностью производства и продаж регионального продукта. Поэтому в первую очередь планируется именно экономическое развитие.

Ключевыми задачами экономического развития региона являются:

- создание новых высокооплачиваемых рабочих мест;
- привлечение в регион новых производств;
- развитие имеющихся производств;
- обновление структуры производства;
- развитие методов продвижения и продаж регионального продукта.

Наиболее характерные проблемы экономического развития российских регионов - это не только привлечение в регион экономических агентов, но и развитие инженерной инфраструктуры, строительство и обновление жилья, упорядочение землепользования, поддержание занятости на высоком уровне, решение насущных экологических проблем.

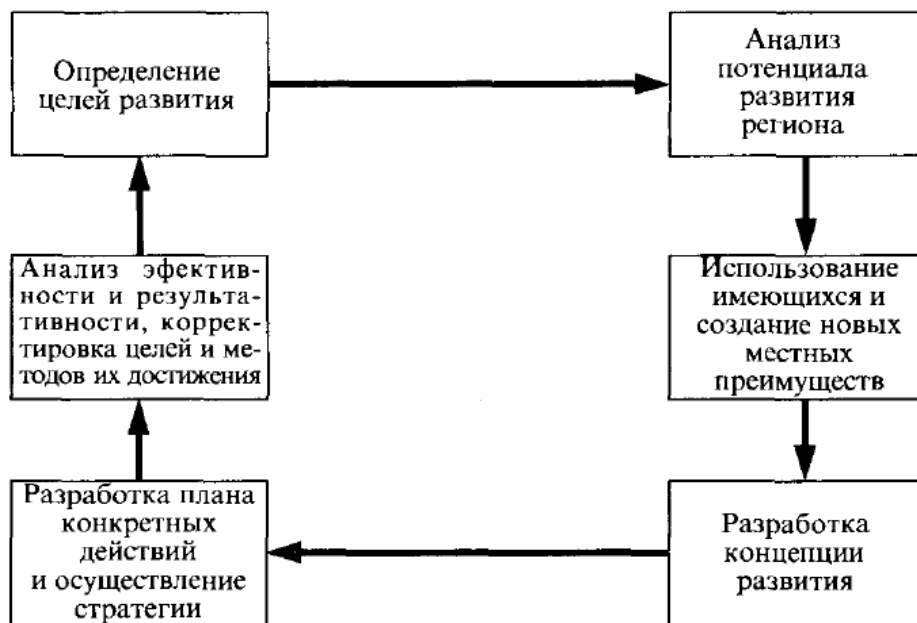
Стадии стратегического планирования

Коротко цикл стратегического планирования экономического развития региона можно представить в следующем виде:

1. Определение целей развития.
2. Анализ внешней среды развития региона.
3. Определение сильных и слабых сторон региона.
4. Использование имеющихся и создание новых местных преимуществ.
5. Разработка концепции и стратегии развития.
6. Разработка плана конкретных действий и осуществление стратегии.

7. Анализ эффективности и результативности, корректировка целей и методов их достижения.

Схематично цикл стратегического планирования развития региона представлен на рис. Ниже. Рассмотрим последовательно все **стадии стратегического планирования** экономического развития региона.



Цикл стратегического планирования развития региона

1 стадия. Определение целей развития.

Четко сформулированная система целей развития, которые удовлетворяют стандартным требованиям измеримости, достижимости, ориентированности во времени и непротиворечивости, может принести региону намного больше пользы, чем, скажем, финансовые средства, полученные от федерального центра, которые можно просто потратить на погашение той или иной текущей задолженности. Каковы основные цели развития региона? Обычно различают общие цели развития, или так называемую миссию, и конкретные цели и задачи, вытекающие из них. *Общие цели* должны характеризовать необходимое состояние развития региона на определенные моменты будущего времени, быть четкими и относительно краткими. К их выработке желательно привлечь всех, кто будет работать по их достижению: работников администрации, предпринимателей, население, всех заинтересованных лиц, активно задействовать прессу. Для формулирования целей развития полезно привлечь экономических советников, работников местных высших учебных заведений, служащих местных банков. Общие цели регионального развития, как правило, характеризуют желательный уровень качества среды проживания в данном регионе, а также формируют количественные и качественные ориентиры экономического развития. Основой для их формирования служат количественные и качественные данные о сообществе. Общие цели одновременно служат критерием развития, ориентиром для действий и позволяют отделить желаемые меры от нежелательных. Общие цели, если они сформулированы достаточно определенно, затем трансформируются в более *частные, конкретные*, с подробными количественными ориентирами и соответствующими критериями, с помощью которых можно

контролировать социально-экономическое развитие региона. Формулировки таких целей отвечают в деталях на вопросы: что должно произойти, с кем конкретно, где и когда? Какие количественные результаты должны быть достигнуты?

Главная цель развития любого региона - устойчивое улучшение качества жизни всех категорий жителей. Данная цель может быть выражена более подробно через характеристики и параметры развития региона как многофункционального, интегрированного в российскую и мировую экономику и предоставляющего благоприятную внешнюю среду для жизни и экономической активности. В рамках главной цели можно выделить следующие подцели:

- повышение доходов и уровня занятости как следствие экономического развития;
- улучшение общих условий жизни как результат повышения эффективности отдачи ресурсов и бюджетных расходов.

Стратегический план может быть ориентирован на достижение следующих трех стратегических целей:

- создание благоприятного климата для бизнеса;
- интеграция в мировую экономику;
- улучшение социальной среды.

В свою очередь эти стратегические цели могут быть конкретизированы следующим образом:

1. *Создание благоприятного климата для бизнеса.*

1.1. Снятие избыточных ограничений для бизнеса.

1.2. Снижение налогового пресса.

1.3. Развитие рынка недвижимости.

1.4. Развитие рынка рабочей силы.

1.5. Ориентация финансовых ресурсов на инвестирование в реальный сектор.

1.6. Формирование зон динамичного регионального развития.

2. *Интеграция в мировую экономику.*

2.1. Развитие экспортно-ориентированных производств.

2.2. Консолидация конкурентоспособных производителей.

2.3. Развитие науки, образования, инновационной деятельности.

2.4. Интеграция в глобальную информационную среду.

3. *Улучшение социальной среды.*

3.1. Развитие образовательного, культурного и интеллектуального потенциала региона.

3.2. Ускоренное решение жилищной проблемы; реформа ЖКХ.

3.3. Развитие инфраструктуры, включая тепло-, во до-, газо-, электроснабжение и канализацию.

3.4. Повышение качества административного управления регионом.

3.5. Повышение уровня общественной безопасности.

3.6. Улучшение состояния окружающей среды.

По каждому из пунктов формируется программа действий с указанием примерных сроков, механизма, форм контроля и источников финансирования.

2-я стадия. Анализ внешней среды развития региона. Анализируются ключевые социально-экономические параметры внешней среды (динамика ВВП, инвестиционный климат, разнообразный риск, инфляция, перспектива экономического роста), проводится

сравнительный анализ экономического развития аналогичных регионов с учетом исходного уровня, стартового положения региона и таким образом выявляются внешние факторы регионального развития. Анализ внешних и внутренних факторов позволяет определить отрасли и виды деятельности, которые могут дать региону существенное развитие, и сформулировать соответствующие меры, которые могут эффективно реализовать имеющийся потенциал.

Данный анализ позволяет выявить сравнительные характеристики среды региона:

- во *внешней среде*: географическое положение и климат, макроэкономическая ситуация в России, преобладающие тренды в экономике мира и России, демографические тенденции и др.;
- во *внутренней среде*: ресурсы и их доступность (человеческие ресурсы, включая навыки и образование, технология, основные фонды, недвижимость, финансы), предпринимательский и инвестиционный климат, инфраструктура и коммунальные услуги.

3 стадия. Анализ потенциала развития региона. С помощью количественного и качественного анализа экономической, социальной, экологической и институциональной внешней среды, в которой действуют региональные экономические агенты, уточняются и оцениваются внешние ресурсы, которые можно привлечь для экономического развития региона (финансовые, человеческие, природные, институциональные).

Регионы вступают друг с другом в конкуренцию за инвестиции и новые рабочие места, а в конечном счете - за высокий жизненный стандарт и перспективы социально-экономического развития. Регион тем успешнее развивается, чем более привлекательны созданные в нем рабочие места и условия жизни.

При анализе потенциала конкурентоспособности региона целесообразно проанализировать следующие аспекты:

1. *Регион в мировой экономике*: экспорт произведенных продуктов; развитие науки и образования; инновационная активность; развитие информационной и телекоммуникационной индустрии.

2. *Регион в рамках российской экономики*: макроэкономическая ситуация; правительственный прогноз; место региона в российской экономике; его место в межрегиональных связях; возможные источники финансирования развития региона.

3. *Внутренние факторы развития*:

- *человеческие ресурсы*: половозрастная структура населения, его национальный состав, миграция, факторы роста населения, образование, профессиональный состав занятых, уровень и динамика безработицы, доходы, уровень заработной платы, ВВП на душу населения, производительность труда, дифференциация доходов, сбережения, уровень и динамика физического и психического здоровья, продолжительности жизни;
- *природные ресурсы*: использование земли, наличие природных ископаемых, рекреационные ресурсы, природные достопримечательности;
- *экономические ресурсы* (структура местной экономики: преобладающие отрасли и наиболее быстро развивающиеся производства; климат для бизнеса, степень монополизации рынков, состояние рынка недвижимости, уровень регионального планирования, деловая инфраструктура, объемы общественных и частных инвестиций, состав и объем муниципальных услуг, инфраструктура, транспорт и

связь, степень развития малого предпринимательства, "экспортная" деятельность предприятий региона);

- культурные ресурсы: история и исторические достопримечательности, социальные ценности, нормы, традиции, стиль жизни и др.

В результате анализа регионального потенциала необходимо выделить основные внутренние преимущества региона, благоприятные внешние факторы, основные внутренние недостатки, неблагоприятные внешние факторы. На этой основе возможно создание профилей региона в настоящем, а затем и в будущем, в том числе (что очень важно) в сравнении с другими регионами.

4-я стадия. Использование имеющихся и создание новых местных преимуществ.

На этой стадии стратегического планирования:

- рассматриваются возможности использования имеющихся преимуществ региона (расположение, близость основных рынков, демографические особенности, развитость инфраструктуры);
- определяются результаты осуществления предшествующих программ социально-экономического развития региона;
- выявляются причины успехов и провалов предыдущих шагов по управлению региональным экономическим развитием;
- уточняются внутренние факторы регионального развития, основные и дополнительные отрасли, определяется, на какой - индустриальной, постиндустриальной или доиндустриальной - стадии развития находится регион;
- определяется, где, в каких сферах и за счет каких факторов в основном создается и может быть создана добавленная стоимость, на этой основе еще раз уточняются цели экономического развития региона.

В современных условиях, когда в ряде регионов проявляются постиндустриальные тенденции социально-экономического развития, важно определить региональные преимущества не только в производстве материальной продукции, но и в сфере услуг. Регион должен научиться эффективно экспортировать услуги в другие регионы. Производство услуг может притягивать ресурсы и содействовать благосостоянию так же, как и производство материальных ценностей. Финансовые, страховые, консультационные, аудиторские и прочие услуги, услуги связи, информатики, образования, медицинские услуги - все эти виды экономической активности в современных условиях могут способствовать региональному развитию.

Выявляются факторы конкурентоспособности, отличающие данный регион от других, а также новые, еще не реализованные факторы конкурентоспособности, которые целесообразно задействовать в процессе управления экономическим развитием, чтобы в дальнейшем сформировать новые конкурентные преимущества региона. Основной упор делается на создание таких преимуществ, как: развитая рыночная инфраструктура, современные коммуникационные линии и сети, система безопасности (личности и бизнеса), наличие и действенность институтов, поддерживающих бизнес, эффективная региональная промышленная политика, управление региональной собственностью, наличие квалифицированных кадров, благоприятные условия для инвестиций. Усилия, направленные на развитие региональной рыночной инфраструктуры, в современных российских условиях становятся одним из основных факторов развития региона в целом.

Социально-экономическое развитие зависит от того, насколько широко представлены в регионе банковские, страховые, консультационные, инвестиционные и другие институты. В современном мире именно развитая финансовая среда способствует внедрению инновационных идей, гибкости и адаптивности всего экономического комплекса.

Важнейший современный фактор развития региона – наличие качественной инфраструктуры связи. Современные коммуникационные линии, развитость региональных компьютерных сетей, свободный доступ в Интернет - в настоящее время эти факторы стали иметь такое же значение, какое в начале века для регионального развития имели железные дороги.

Весьма существенным региональным преимуществом сегодня может оказаться степень безопасности (личной и ведения бизнеса). Нельзя рассчитывать на привлечение стратегических инвесторов в регион при низком уровне безопасности. Создание и поддержание высокого уровня квалификации региональных кадров также весьма существенный фактор регионального развития. В конечном счете развитие региона зависит от степени квалификации работающих в нем людей, а эта степень

В значительной мере определяется региональной политикой в сфере образования, а также качеством окружающей среды и жизни, привлекающим работников. Важно, чтобы новые рабочие места в городе были высокооплачиваемыми, требовали высокой квалификации и тем самым содействовали бы экономическому процветанию.

В рамках данной стадии стратегического планирования социально-экономического развития региона рассматриваются возможности того, как максимально использовать сильные стороны региона, а слабые нейтрализовать или превратить в преимущества.

5-я стадия. Разработка концепции и стратегии развития.

На этой стадии стратегического планирования делаются окончательные выводы о целях социально-экономического развития региона, факторах и механизме этого развития, а также о методах управления этим развитием. Выводы делаются с учетом новых тенденций социально-экономического развития регионов, местных особенностей и особенностей современного этапа развития российской экономики. Концепция включает выявление приоритетных направлений развития региона, анализ ресурсов развития, а также выявленных конкурентных преимуществ данного региона.

В результате выработки и реализации концепции происходят формирование альтернативных вариантов стратегии, их сравнительная оценка, отбор оптимального варианта и его доработка с учетом положительных компонентов и подходов, содержащихся в других вариантах.

6-я стадия. Разработка плана конкретных действий и осуществление стратегии.

На основе сформированных концепции и стратегии социально-экономического развития разрабатывается план конкретных действий. Относительно самостоятельными разделами стратегического плана развития региона могут стать:

- *Управление региональной собственностью*, в том числе природными ресурсами и землей. Этот раздел плана предполагает меры по развитию зонирования, геоинформационных систем, энергосберегающих технологий в жилищно-коммунальной сфере, страхованию жилья и прав собственности. Первые шаги

администрации по экономическому развитию региона предполагают объемную и целенаправленную работу по зонированию.

- *Формирование дополнительных источников финансирования* развития региона. Этот раздел включает в себя меры по повышению эффективности расходования бюджетных и внебюджетных средств, контроля эффективности по всем направлениям работы администрации, управлению региональными финансовыми потоками, развитию проектного финансирования, созданию региональных гарантийных фондов, привлечению международных источников финансирования, развитию налоговой базы, в том числе
- путем реструктуризации предприятий;
- *Меры по поддержке малого предпринимательства.* В первую очередь этот раздел может включать в себя развитие проектного финансирования на конкурсной и долевого основе, создание лизинговой компании, гарантийного фонда, регионального инкубатора
- малых инновационных предприятий, развитие рыночной инфраструктуры региона, осуществление информационной поддержки малого бизнеса, обучения и тренинга;
- *Осуществление реформ жилищно-коммунального хозяйства,* развитие конкуренции в городском хозяйстве;
- *Региональный маркетинг и план продвижения региона.* Этот раздел включает меры по разъяснению процедур, связанных с открытием нового бизнеса в регионе, а также обеспечению информационной открытости путем предоставления всем заинтересованным лицам стратегической информации о регионе, координации действий по региональному развитию с торгово-промышленной палатой и местными банками, использованию средств массовой информации, формирующих четкое представление о будущем, включая желательный тип экономики и пути ее создания, использованию методов коммерческого маркетинга для привлечения новых экономических агентов в регион, прежде всего стратегических инвесторов.

Стандартный план конкретных действий включает в себя задачи с указанием срока их решения, ответственных лиц, ожидаемых результатов, размеров и источников финансирования, способов промежуточного контроля и обратной связи. Весьма важным аспектом этой стадии стратегического планирования является анализ баланса результатов и затрат, связанных с осуществлением плана.

Необходимой *предпосылкой* осуществления стратегии развития региона и города становится формирование соответствующих качеств у персонала администрации:

- умения стратегически мыслить и действовать;
- владения миссией и целями развития;
- обладания адекватной организационной культурой.

Реализация стратегии должна основываться на следующих принципах:

- сегментирование, отражающее уникальность каждого вида деятельности и необходимость разработки для него своей стратегии (т. е. необходимость относительно самостоятельных стратегий развития ЖКХ, развития малого бизнеса, развития связи и пр.);
- инновативность стратегии развития как необходимое условие жизнеспособности в динамично меняющейся внешней среде;

- формирование организационного механизма управления на основе отношений партнерства и доверия;
- инновативность деятельности каждого работника администрации.

7-я стадия. Анализ эффективности и результативности, корректировка целей и методов их достижения.

Целевое стратегическое управление развитием региона предполагает наличие не только рабочей программы действий, но и постоянного мониторинга социально-экономического состояния региона, сравнение данных мониторинга с целями и критериями регионального развития, оценку эффективности и результативности принятых мер.

Даются ответы на вопросы; совместима ли стратегия с ресурсами, с данными об окружающей среде? Помогает ли стратегия решить критические проблемы региона? Получает ли стратегия поддержку жителей?

Для развертывания работы по управлению социально-экономическим развитием желательно создать Агентство экономического развития, которое могло бы укрепить связи с банками, содействовать открытости информации по планам экономического развития, организовывать контакты с потенциальными инвесторами, проводить региональный маркетинг, создать бизнес-инкубатор, выявить резервы использования нежилых помещений, организовать совместную с Торгово-промышленной палатой работу.

Агентство совместно с региональной администрацией должно заняться разработкой общественного видения, для чего целесообразно регулярно проводить встречи администрации с предпринимателями для уточнения конкретных вопросов развития региона, организовывать учебные семинары по проблемам экономического развития. Новый подход к экономическому развитию региона состоит в том, что оно становится заботой не только специалистов и экспертов, но и политиков, управленцев, бизнесменов, всего населения.

Планирование экономического развития региона - это непрерывный процесс, в рамках которого принимаются любые, в том числе тактические, текущие решения. Наличие долгосрочного плана экономического развития позволяет осуществлять текущие решения на обоснованной и проработанной базе.

Резюме

1. Стратегический план развития региона — это управленческий документ, который содержит взаимосвязанное изложение:

- целей развития региона;
- путей достижения поставленных целей;
- потенциальных возможностей достижения успехов;
- методов организации движения по избранным направлениям;
- ресурсов, необходимых для достижения поставленных целей;
- способов использования ресурсов.

2. Основные характеристики стратегического плана социально-экономического развития региона:

- план выделяет положительные и отрицательные черты региона и стремится усилить положительные;

- план содержит краткие идеи и принципы, которые ориентируют производителей товаров и услуг, инвесторов, администрацию и население, помогая им осуществлять решения, базирующиеся на видении будущего развития;
- план — результат партнерского взаимодействия всех региональных сил. Он должен стать своеобразным соглашением относительно специфических мер стратегического характера, которые важны и для производства, и для жителей региона;
- план—это комбинация долгосрочного видения и сегодняшних мер. Это не только долгосрочные цели, но и план действий. По всем основным направлениям осуществления стратегии развития целесообразно разработать подцели, механизм их достижения, определив предполагаемый эффект, способы контроля и мониторинга.

3. Цикл стратегического планирования экономического развития региона можно представить в следующем виде:

- определение целей развития;
- анализ внешней среды развития региона;
- определение сильных и слабых сторон региона;
- использование имеющихся и создание новых местных преимуществ;
- разработка концепции развития;
- разработка плана конкретных действий и осуществление стратегии;
- анализ эффективности и результативности, корректировка целей и методов их достижения.

Условия успешной разработки и реализации стратегии

Разработка стратегий развития территорий – это не только требование, идущее от федерального уровня управления, но и внутренняя необходимость, определяемая потребностями самих регионов и муниципальных образований. Поэтому необходимыми условиями для успешной разработки и реализации Стратегии являются:

- согласование отраслевых приоритетов Стратегии с профильными федеральными министерствами и ведомствами;
- участие бизнеса в разработке Стратегии, в частности, руководства крупнейших предприятий и естественных монополий, работающих на территории региона (муниципального образования), для согласования с корпоративными стратегиями.

Передовой опыт разработки стратегий развития территорий свидетельствует, что администрация региона (муниципального образования), выступающая основным заказчиком Стратегии, не может ограничиться взаимодействиями только с профильными федеральными министерствами и ведомствами, естественными монополиями и крупным бизнесом. Разработка Стратегии – не кабинетный, а коммуникативный процесс, в который необходимо вовлечь все значимые субъекты, имеющие и готовые обсуждать собственную позицию по поводу стратегического развития региона или муниципального образования.

Таковыми качествами «стратегических субъектов», или «стейкхолдеров» развития российских территорий, помимо администраций регионов и муниципальных образований, соответствующих законодательных и представительных органов, федеральных министерств и ведомств, естественных монополий, также обладают:

- бизнес-сообщество, в том числе инвесторы, промышленные предприятия и малый бизнес;
- инновационное сообщество, в том числе организации, разрабатывающие и производящие наукоемкую продукцию,
- малый инновационный бизнес, научная общественность;
- население территории, выражающее свою позицию через органы территориального общественного самоуправления, общественные организации, а также посредством участия в выборах и референдумах.

Одна из проблем, которая возникает при взаимодействии «стратегических субъектов» развития территории – это согласование региональных, отраслевых и корпоративных стратегий. В процедурном плане можно выделить два типа, или стиля взаимодействия при осуществлении подобных согласований:

- лоббирование;
- содержательное обоснование и взаимодействие, опирающееся на согласование стратегических целей и приоритетов.

Конечно, во взаимодействии региона (муниципального образования) с федеральными министерствами и ведомствами, естественными монополиями и крупным бизнесом иногда более эффективно прямое лоббирование. Однако и здесь в большинстве случаев не обойтись без содержательной коммуникации, обосновывающей общность интересов сторон переговоров, объективно выступающих в качестве партнеров в поле региональной политики. При этом доля содержательной коммуникации возрастает в той мере, в какой к коммуникациям приходится подключать все более широкий круг «стратегических субъектов» развития территории.

Формы организации коммуникации между стейкхолдерами при разработке стратегии, практикуемые в настоящее время, можно объединить в три группы. К традиционным формам относятся переговоры, совещания и т.д. К модерлируемым формам – семинары, «круглые столы» и т.д. К процессным формам – проектные группы, форсайт, организационно-деятельностные игры, а также производные от них формы, и методологически организованные общественные экспертизы.

Таким образом, использование методов регионального стратегического планирования и коммуникации стратегических субъектов территории позволяет повысить эффективность государственного управления региональным развитием в Российской Федерации и создает благоприятные возможности для преодоления существующих и потенциальных проблем и устранения ограничений в их социально-экономическом развитии.

Стратегия привлечения инвестиций в регион является схемой, определяющей «путь» Руководства данной территории к реализации поставленных целей.

Цель разработки стратегии привлечения инвестиций – выявление отраслей промышленности определенных стран, которые, с наибольшей вероятностью, могут быть привлечены в регион.

Существует **три этапа разработки стратегии привлечения инвестиций**:

1. Оценка инвестиционных потребностей и потенциала региона

Проведение аудита региона:

- Определение задач и целей национального развития
- Исследование тенденций инвестиций и внешних факторов: Глобальные и региональные тенденции инвестирования показывают, «кто», «где» и «почему» инвестирует, и помогают определить наиболее перспективные отрасли.
- Осуществление SWOT-анализа региона. Выявление сильных и слабых сторон, а также угроз и возможностей даст динамичную картину настоящих и будущих сильных и слабых сторон региона с точки зрения инвесторов.
- Анализ конкурентов: используя SWOT-анализ региона, можно сравнить его с регионами-конкурентами.

2. Целенаправленный поиск инвесторов по отраслевому и географическому признаку

Определение перспективных групп инвесторов:

- Разработка «длинного» списка отраслей. Первоначальный список должен включать: отрасли, которые уже работают в регионе; отрасли, работающие в конкурирующих или похожих регионах; реалистичный «список пожеланий» в отношении интересующих отраслей; отрасли, где иностранные инвестиции особенно важны; отрасли, которые могут появиться вследствие осуществления реализуемого или планируемого проекта.
- Анализ характеристик отраслевых секторов. Проанализируйте структуру каждой отрасли, основных игроков и тенденции, чтобы оценить вероятность инвестиций и понять цели инвесторов при инвестировании за рубежом.
- Оценка совместимости отрасли с регионом. Каждую отрасль промышленности нужно оценить на предмет совместимости с целями национального развития и особенностями региона.
- Разработка «короткого» отраслевого списка. Оценив совместимость каждой отрасли с точки зрения региона, Вы сможете составить «короткий» список. Этот список должен включать достаточно большое количество отраслей, но без распыления доступных ресурсов.

- Выбор целевых стран-инвесторов. Необходим для того, чтобы с максимальной выгодой использовать рекламные возможности. Выбор стран будет обусловлен присутствием в них приоритетных отраслей. Географическая близость к крупным рынкам, исторические или культурные связи также имеют важное значение.

3.Разработка маркетинговой стратегии

Выбор целевых групп потенциальных отраслей-инвесторов и стран-инвесторов потребуют внесения следующих изменений в маркетинговую стратегию:

- Корректировка подхода к привлечению инвестиций. К разным целевым группам компаний-инвесторов нужен различный маркетинговый подход. Необходимо выявить наиболее эффективные подходы и соответствующим образом скорректировать свою стратегию.
- Переоценка организационных функций и круга обязанностей. Изменение маркетинговых приоритетов может потребовать корректировки функциональных и должностных обязанностей.
- Переоценка партнерских связей региона. Региону может потребоваться развитие новых контактов или переоценка связей с точки зрения полезности для работы с новыми перспективными инвесторами.
- Пересмотр финансовых потребностей. Оценка объемов затрат и источников финансирования: во что обойдется новый набор маркетинговых инструментов и за счет чего будут покрыты эти затраты.
- Разработка стратегического документа. Стратегический документ на 30-50 страницах должен определять: 1) наиболее перспективные отрасли в краткосрочной и среднесрочной перспективах; 2) перспективные страны-инвесторы; 3) маркетинговые приемы для привлечения инвестиций; 4) требуемые изменения партнерских связей региона; 5) бюджет и финансирование мероприятий.

Структура документа «Стратегия привлечения инвестиций»:

- Цели стратегии привлечения инвестиций
- Анализ конкурентоспособности региона с позиции потенциального инвестора / Анализ сильных и слабых сторон региона по сравнению с регионами-конкурентами
 - Географическое положение и транспортная инфраструктура
 - Уровень развития деловой инфраструктуры
 - Уровень развития финансовой инфраструктуры и доступность кредитов
 - Социально-политическая ситуация
 - Административные барьеры
 - Налоговый режим
 - Уровень эксплуатационных услуг
 - Научно-технический потенциал
 - Рабочая сила
 - Потребительский потенциал
 - Инфраструктура поддержки

- Экологическая ситуация
 - Оценка существующего имиджа
 - Конкурентное положение региона по основным факторам инвестиционной привлекательности
- Ключевые условия привлечения инвестиций в регион
 - Перспективные направления привлечения инвестиций в регион
 - Приоритетные сектора для привлечения инвестиций
 - Новые сектора экономики для развития в регионе
 - Приоритетные инфраструктурные проекты
 - Целевые источники и механизмы привлечения инвестиций
 - Определение целевых стран
 - Формирование базы данных потенциальных инвесторов в регион
 - Формирование программы инвестиционного маркетинга

Стратегия привлечения инвестиций должна быть разработана вне зависимости от того, какие подходы используются при ее разработке. Разработка стратегии имеет принципиальное значение, поскольку позволяет региону сосредоточить ограниченные ресурсы именно на тех отраслях, которые, вероятнее всего, заинтересуют инвесторов. Это повышает вероятность успеха мероприятий.

Дополнительно:

Стратегии социально-экономического развития России в условиях кризиса

По материалам Сборника: Стратегии социально-экономического развития России: влияние кризиса. ЧАСТЬ 1. Коллектив авторов – М.: 2009.

Авторы: Сергей Афонцев, кандидат экономических наук, доцент МГИМО (У) МИД России, ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН

Сергей Плаксин, кандидат экономических наук, сотрудник Института современного развития

Андрей Шаститко, доктор экономических наук, профессор экономического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова, генеральный директор Фонда «Бюро экономического анализа»

Переходный период развития России был пройден в 1990-е годы во многом интуитивно, на основе сочетания поспешных и запоздалых, не всегда продуманных и сбалансированных решений. В результате экономического роста 2000-х, во многом обусловленного высокими мировыми ценами на товары российского сырьевого экспорта, появилась возможность выбора стратегий развития на обозримое будущее. Однако набор реальных вариантов развития, как показал проделанный группой СИГМА в предкризисный период анализ сценарных вариантов развития экономической ситуации, не столь велик. В период интенсивного экономического роста, продолжавшегося (как стало понятно сейчас) с момента окончания трансформационного спада до момента проявления последствий мирового финансового кризиса для экономики России, экономистами группы СИГМА были выделены четыре базовые стратегии: «Инерция», «Рантье», «Мобилизация»

и «Модернизация». (Подробный анализ данных стратегий представлен в работах: Коалиции для будущего. Стратегии развития России: Коллектив экономистов «СИГМА». – М.: ООО «Издательство «Промышленник России», 2007; Россия в 2008–2016 годах: сценарии экономического развития. – М.: Научная книга, 2007 и других).

Далее изложены основные выводы относительно соответствующих стратегий, а также проанализирована трансформация содержания, вероятность реализации и возможности сочетания доступных стратегий в условиях кризиса.

Под **стратегией развития** понимаются сознательные действия правительства, направленные на обеспечение экономического и социального прогресса страны. Реализация любой стратегии невозможна без опоры на те или иные коалиции общественных сил в противостоянии с коалициями, отстаивающими альтернативные точки зрения; поэтому фактический, реальный сценарий развития страны, опирающийся на каждую из рассматриваемых стратегий, будет формироваться в результате комбинации сознательных и инстинктивных действий всех групп общества. Речь должна идти, таким образом, об анализе возможных стратегий – сценариев социально-экономического развития, которые являются во многом идеальными аналитическими конструкциями. Реализация каждого стратегического варианта, даже оформленного в виде детально проработанных документов, на практике столкнется с действиями различных групп общества, в той или иной степени корректирующих первоначальный замысел.

В центре нашего внимания будут находиться четыре базовые стратегии: «Инерция», «Рантье», «Мобилизация» и «Модернизация». В дополнение к ним можно было бы предложить еще несколько «экстремальных» сценариев развития. Однако мы пытаемся определить набор наиболее реалистичных стратегий. Кроме того, мы сознательно отказываемся от соблазна «размножать» сценарии в зависимости от внешних условий – например, динамики мировых цен на нефть или динамики мирового финансового кризиса. Как будет показано далее, соответствующие факторы оказывают влияние на вероятности и возможные результаты реализации соответствующих стратегий, но не на их набор.

«Инерция»

Инерционный сценарий основан на сознательном отказе от радикальных экономических изменений и социальных инноваций, трактуемых политическими и экономическими элитами как «нежелательная дестабилизация». Он предполагает преимущественно тактическое маневрирование правительства между группами интересов, с приоритетом экономической и политической «стабильности» (понимаемой как сохранение статус-кво) над развитием. Подобное тактическое маневрирование – при наличии ресурсов – предполагает их переброску из одной сферы в другую без особой заботы об эффективности и долгосрочных последствиях.

В рамках инерционного варианта задачи повышения благосостояния и сокращения социального неравенства решаются по мере их обострения (в режиме «тушения пожаров») без систематического использования механизмов раннего предупреждения и реагирования. Задача модернизации экономики в рамках данного варианта решается «посекторно», на основе политических сделок между бизнесом и государством.

Пока существует приток ресурсов извне, данный вариант обеспечивает рост уровня доходов населения (хотя и медленный) и сохранение коалиций поддержки со сменой участвующих в них групп в зависимости от политического цикла и усиления (ослабления) давления со стороны различных групп интересов¹. Поскольку требования изменить правила и ввести «вето проигравших» будут появляться спонтанно, то в процессе выработки экономической политики часто оказываются необходимыми несистемные, предоставляемые задним числом компенсации в целях поддержания стабильности. Вместе с тем вопрос о компенсациях, связанных с формированием коалиций на системном уровне, не возникает, как не существует и потребности в активной позиции гражданского общества.

Особенность данного сценария – отсутствие резких сдвигов в положении всех групп и слоев населения при синхронизированных позитивных изменениях для его основных групп. При этом, хотя он и способствует сохранению общей позитивной динамики экономического развития в условиях благоприятной внешней конъюнктуры, подмена стратегических целей тактическими приводит к распылению усилий, трудностям с выстраиванием долгосрочных приоритетов и не обеспечивает достижения стратегических целей развития страны.

Недостаточный учет долгосрочных последствий принимаемых решений и замедленная реакция на возникающие вызовы приводит к накоплению нерешенных проблем, справиться с которыми в конечном счете оказывается гораздо сложнее и дороже. Несистемность модернизации, нарастание внутренних конфликтов и прогрессирующее экономическое отставание от других стран – вот ожидаемый долгосрочный результат реализации инерционного варианта. «Сохранение стабильности» может быть оправданным лишь в случае, если будут предприняты четкие системные шаги в сторону перестройки государственного механизма, однако тогда данный вариант станет близким к сценарию «Модернизация».

В ситуации экономического кризиса, когда для хозяйственных процессов характерны понижательные тренды, потери экономических агентов растут, а государство вынуждено тратить свои ресурсы на поддержание экономики, содержание инерционного сценария несколько меняется. Действия в режиме «тушения пожаров» и реакции на поступающие сигналы формально вполне вписывается в логику борьбы с кризисом. Как и в условиях благоприятной внешней конъюнктуры, государство оказывается от радикальных преобразований и социальных инноваций; стремится по возможности сохранить – в меру остающихся в его распоряжении ресурсов – стабильное выполнение своих социальных обязательств, компенсируя увеличение числа нуждающихся распределением бюджетов на социальные нужды.

Поскольку продолжительность кризиса спрогнозировать достаточно сложно, целевой функцией данного сценария оказывается минимизация текущих расходов бюджета и в то же время – максимально полное с учетом складывающихся обстоятельств выполнение социальных обязательств государства. В этом случае инерционность будет

¹ Задачи разработки и реализации реформ в рамках данной стратегии решаются постоянно, однако без значительных успехов, поскольку ставятся в отсутствие всесторонней проработки и обсуждения, включающего оценку влияния реформ на положение целевых групп.

проявляться в значительном (прежде всего в относительном выражении) расширении активности государства при преимущественной ориентации на поддержку групп, от которых зависит сохранение статус-кво. В первую очередь это касается государственной поддержки крупных компаний, которые во времена благоприятной конъюнктуры были источником значительных доходов бюджета.

Основной проблемой инерционного сценария в кризисных условиях, как и в ситуации экономического роста, будет пренебрежение долгосрочными последствиями принимаемых мер. Действительно, всегда можно сказать, что посткризисная структура экономики сейчас не понятна (а значит, неочевидны и приоритеты политики), возникает большое количество частных локальных задач, которые требуют немедленного решения. Между тем, реализация тех или иных мер в долгосрочной перспективе может привести к последствиям, которые существенно отличаются от их краткосрочного эффекта. Например, доминирование на фондовом рынке банков с государственным участием сокращает возможность привлечения инвесторов в будущем, поскольку динамика рынка становится еще более непрозрачной для них. Снижение налогов в краткосрочном периоде не обязательно дает позитивный эффект в виде роста инвестиций (даже в условиях стабильной экономики), но их повышение практически всегда ведет к резкому падению платежей. В результате реализации данного сценария шанс на модернизацию экономики по завершению кризиса снижается, поскольку эффект принимаемых мер в долгосрочном периоде может привести как к «расчистке» экономики от малоэффективных предприятий, так и уничтожить целые отрасли.

Следует отметить, что условия кризиса сами по себе являются фактором, препятствующим проведению инерционной политики. Во-первых, потери среди различных групп интересов распределяются неравномерно, а значит группы имеют разные (в том числе по интенсивности) стимулы к влиянию на государство. Во-вторых, последствия кризиса затрагивают практически всех участников, а значит число «пожаров для тушения» увеличивается. В-третьих, существенной предпосылкой реализации инерционного сценария в условиях подъема было наличие ресурсов (или возможностей регулировать потоки ресурсов соответствующим образом), достаточных для удовлетворения потребностей активных в настоящий момент групп интересов. Однако при падении бюджетных поступлений государственных ресурсов не хватает на удовлетворение потребностей всех групп, и кризисные потери любой из них окажутся больше, чем размер поддержки, который может быть предоставлен государством.

Таким образом, инерционный сценарий, даже в его «кризисном» понимании (с акцентом на минимизацию текущих издержек) может быть реализован только в краткосрочной перспективе. Далее либо истощатся государственные ресурсы (или иссякнут источники их пополнения), либо какие-то из влиятельных групп понесут потери критического масштаба, что заставит государство принимать осмысленные решения на долгосрочную перспективу.

«Рантье»

Суть данной стратегии сводится к централизации и перераспределению через государственный бюджет (главным образом, в форме социальных трансфертов) ренты от добычи и экспорта природных ресурсов с целью улучшения материального благосостояния граждан.

Данный вариант предполагает увеличение de facto обслуживаемых социальных обязательств государства и наращивание государственных расходов (в том числе на социальные нужды и государственное управление) в процентном отношении к ВВП. Поскольку главные бенефициары социальной политики – нетрудоспособные граждане, работники бюджетной сферы – несли основное бремя лишений, связанных с трансформационным спадом 1990-х годов, в условиях высокой конъюнктуры движение в данном направлении могло быть воспринято в обществе положительно, обеспечивая широкую поддержку власти и укрепляя социальную стабильность. Перераспределительная политика государства способствует повышению уровня жизни низкодоходных групп граждан, однако неясно, снизится ли при этом уровень социального неравенства.

Для реализации данной стратегии в условиях благоприятной внешней конъюнктуры требуются:

- аккумуляция в бюджете значительной части доходов от добычи и экспорта природных ресурсов;
- реализация масштабных программ государственного перераспределения;
- эгалитарная, патерналистская социальная политика.

Ожидаемый результат осуществления стратегии «Рантье» в стабильных экономических условиях – это сохранение социально-политической стабильности и устойчивый рост доходов населения в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Однако с реализацией данной стратегии связан и ряд внутренних проблем. В частности, развитие потребитель-

ского сектора будет происходить на неинновационной технологической базе. Кроме того, объективные потребности малообеспеченных слоев российского общества заметно превосходят любые теоретически возможные поступления от экспорта ресурсов.

За сценарием «Рантье» стоят традиционные для XX в. популистские коалиции, которые могут быть весьма влиятельными в стране с высоким уровнем социального неравенства². Часть политического класса, левое крыло элиты, представители бедных слоев населения выступают в пользу присущего данной стратегии «возврата к справедливости». Вероятность создания сложных компенсационных схем «теряющим» группам в рамках данной стратегии невысока, так как доминирующая коалиция в составе крупного бизнеса (как государственного, так и частного), политической элиты и широких слоев населения, живущих сегодняшним днем, здесь заведомо не является проигравшей³. Компенсации возможны, как правило, задним числом в случае допущения ошибок в проектировании новых правил (как при «монетизации льгот»).

Ключевую роль в рамках создания коалиции поддержки данного сценария, таким образом, играют не «компенсации проигравшим», а ресурсные трансферты в пользу

² Более подробно о коалициях в контексте выбора стратегий социально-экономического развития см. Григорьев Л. М. Конфликты интересов и коалиции // Pro et Contra. 2007 Т. 11 . № 4—5, Аузан А., Золотов А. Коалиции за модернизацию: анализ возможности возникновения // Вопросы экономики, 2008 г. № 1, Тамбовцев В., Верведа А. Субъекты модернизации: воздействие групп интересов на стратегии развития / Вопросы экономики, 2008 г. № 1.

³ См.: Зингалес Л., Раджан Р. Спасение капитализма от капиталистов: Скрытые силы финансовых рынков – создание богатства и расширение возможностей / Институт комплексных стратегических исследований. М.: Теис, 2004. В данной работе обосновывается тезис о существовании коалиции крупного бизнеса и малоимущих слоев населения против свободного развития рынка.

членов доминирующей коалиции. Если ситуация с доходами бюджета станет напряженной (в том числе по причине ухудшения конъюнктуры на основных ресурсных рынках), на фоне увеличивающихся социальных обязательств возможности осуществления подобных трансфертов как средства поддержания коалиции уменьшатся. Это будет способствовать развитию событий по мобилизационному сценарию или поиску новых оснований для формирования коалиций поддержки⁴. При этом данный сценарий, как и предыдущий, не требует активной позиции гражданского общества, что не позволяет распознавать угрозы и «узкие места» в инфраструктуре и архитектуре институтов на ранних стадиях возникновения проблем.

Основная угроза успешности данному сценарию исходит от падения доходов бюджета. В условиях кризиса же одновременно с сокращением объемов государственных ресурсов увеличивается число нуждающихся в социальной поддержке. Более того, сценарий в своей базовой формулировке «Рантье» предусматривает, что изъятию и перераспределению ресурсов в социальную сферу подлежит лишь «сверхприбыль» (при всей условности этого понятия) добывающих компаний и компаний-экспортеров, а сами эти компании продолжают функционировать стабильно, обеспечивая генерацию денежного потока. В условиях кризиса и падения цен на товары сырьевого экспорта «сверхприбыль» отсутствует, а изъятие ресурсов может привести к остановке предприятий. Поэтому в кризисных условиях сценарий «Рантье» возможен только в сверхкраткосрочном периоде и заканчивается – вместе с исчерпанием доступных ресурсов – социальными потрясениями и глубокой рецессией.

Однако и в условиях кризиса возможно проведение политики, предусматривающей активное перераспределение максимального объема бюджетных средств на социальные нужды, т.е. фактически можно выявить элементы данного подхода, но «мимикрирующие» под меры мобилизационного сценария. Например, целенаправленное проведение «разъяснительной работы» о необходимости сохранения занятости и одновременная деятельность комиссий по обеспечению определенного среднего уровня оплаты труда на предприятиях вполне укладывается в рамки данного сценария.

«Мобилизация»

Содержание стратегии «Мобилизация» сводится к масштабному перераспределению ресурсов государством и их концентрации на направлениях, объявленных приоритетными (инфраструктура, энергетика, высокотехнологичное машиностроение, нанотехнологии и т. п.).

Базовыми секторами-донорами в рамках этой стратегии в предкризисный период являлись сектор добычи углеводородного сырья, металлургия, а также оборонно-промышленный комплекс (ОПК). Добыча и экспорт природных ресурсов в одном только нефтегазовом

⁴ Переход к модернизационному сценарию также не исключен, из чего, правда, не следует, что можно легко и просто переключиться на стратегию «Модернизация», если станет очевидно, что стратегия «Рантье» не обеспечивает развития страны по инновационному пути в долгосрочной перспективе. Экономические исследования, посвященные обсуждению общих проблем проведения экономических реформ, показывают, что возникновение кризиса (в том числе спровоцированного негативным внешним шоком) не является достаточным основанием для проведения реформ, направленных на повышение устойчивости экономической системы.

комплексе, согласно оценкам Экономической экспертной группы⁵, обеспечивали в последние годы свыше 1/3 доходов расширенного бюджета (см. табл. 1).

Развитие ОПК в рамках мобилизационной стратегии представляет собой наиболее очевидный способ перехода от сырьевой экономики к производству высокотехнологичной продукции, конкурентоспособной на мировом рынке. Кроме того, он играет важную роль в реализации геополитического компонента стратегии.

Перераспределение ресурсов в сектора, объявленные «прорывными», означает относительное сокращение средств, направляемых на повышение реальных доходов населения, работающего в бюджетном секторе, а также неработающих граждан. В этих условиях для поддержания социальной стабильности понадобятся не только меры пропагандистского характера, доказывающие необходимость именно такой приоритетности государственных расходов (прежде всего в связи с ростом внешних угроз для страны), но и создание новых или частичное восстановление существовавших во времена СССР механизмов принуждения.

Таблица 1. Доходы бюджета, поступающие из нефтегазового комплекса

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Доходы расширенного бюджета, % ВВП	37,3	37,5	37,2	36,5	37,0	39,7	39,5	40,2
В том числе поступающие из нефтегазового комплекса, % ВВП*	8,6	9,1	8,0	8,2	10,0	14,8	13,9	12,7
Доля доходов из НГК в расширенном бюджете, %	23,1	24,2	21,6	22,5	27,0	37,3	35,2	31,6

Рассматриваемая стратегия предполагает минимальный учет интересов граждан при формировании повестки дня экономической политики, а действия бизнеса могут приводиться в соответствие с «генеральной линией» правительства в основном административными методами (вплоть до введения штрафов за «неинновационность» или «недостаточную социальную ответственность»). Это обусловлено прежде всего низкой приоритетностью развития институтов гражданского общества и заниженной оценкой информации, получаемой на основе механизмов обратной связи между государством и обществом.

Достижение результатов в данной стратегии обеспечивается не только за счет традиционных форм вмешательства государства в хозяйственную жизнь, но и благодаря (1) доминированию в экономике государственных корпораций, ответственных за отдельные «направления прорыва» (государственное предпринимательство), а также (2) государственно-частному партнерству в форме полупринудительной ориентации частного бизнеса на достижение сформулированных государством приоритетов⁶.

⁵ Авторы выражают признательность Е.Т. Гурвичу за предоставленные данные.

⁶ Именно резкая активизация государственного вмешательства в экономические процессы (ужесточение регулирования, «расползание» государственного предпринимательства, расширение многообразия и

Стремление к максимально полному извлечению ренты из добывающих отраслей логически ведет к огосударствлению действующих в них предприятий, усилению прямого и/или косвенного влияния, в том числе определяющего не только стратегические, но и тактические решения. Наличие в числе приоритетных секторов ОПК позволяет увеличить государственное финансирование соответствующих НИОКР, включая и некоторые сферы фундаментальных исследований и образования. Именно они призваны играть роль источника продуктовых и технологических нововведений как материальной основы модернизации экономики. Как следствие, модернизация будет происходить в значительной мере путем реализации программ и проектов, финансируемых за счет бюджета и/или осуществляемых на базе неравноправного государственно-частного партнерства. На отрасли, удовлетворяющие потребительский спрос и работающие на внутренний рынок, поддержка государства почти не распространяется.

Рассматриваемая стратегия может обеспечить модернизацию отраслей, объявленных «прорывными» и «приоритетными». Движущей силой экономического роста выступает экспорт как ресурсной, так и высокотехнологичной продукции в рамках довольно узкого сегмента, однако слабый рост (или даже стагнация) доходов большинства населения не позволит трансформировать экспортные доходы во внутренний спрос. Этому способствует, в частности, тот факт, что реализация данной стратегии требует значительного расширения государственных функций, которое в свою очередь требует дополнительного финансирования за счет ограниченных ресурсов.

Претензии на особое положение в мире (обусловленные в том числе низкой диверсифицированностью источников экспортных доходов по группам отраслей) ведут к чрезмерным расходам, направленным на парирование внешних угроз. Причиной этого может служить как переоценка враждебности внешнего окружения, так и преувеличение опасности вызовов и угроз под влиянием манипулирования информацией со стороны групп, заинтересованных в получении дополнительных ресурсов для отражения соответствующих угроз (особенно с учетом грузинской агрессии в Южной Осетии в августе 2008 года и экспансии на восток военной инфраструктуры НАТО).

Таким образом, основными ожидаемыми результатами выбора и реализации мобилизационной стратегии являются анклавная модернизация, чрезмерное напряжение экономических ресурсов страны, пренебрежение вопросами развития прав и свобод граждан, создания необходимых для устойчивого экономического развития стимулов к нововведениям. Вероятно также обострение внутренних угроз ввиду углубления неравенства между «приоритетными» и «неприоритетными» отраслями и регионами. В реализации данной стратегии могут быть заинтересованы в первую очередь чиновники всех уровней, поскольку она не только не предполагает существенных изменений в сложившихся практиках управления, но и позволяет распространить их на новые сферы и отрасли экономики. Кроме того, в ее пользу может выступить часть представителей бизнеса (в первую очередь из «отраслей прорыва»), рассчитывающих получить доступ к значительным государственным ресурсам.

В стратегии «Мобилизация» компенсации дополнительных издержек или потерь экономических субъектов в условиях благоприятной конъюнктуры выполняют значимую,

масштабов неимущественных форм влияния на бизнес) позволяет говорить о мобилизационных чертах данной стратегии, которую вместе с тем не следует отождествлять с практикой мобилизационных экономик XX в., функционировавших в условиях подготовки или ведения войны.

хотя и подчиненную роль. Частному бизнесу может быть разрешена экспансия за рубеж в обмен на активную лояльность внутри страны. Для массового избирателя потеря перспектив повышения материального благосостояния будет «моральнокомпенсирована» ощущением принадлежности к «значимому» субъекту международных отношений. Данная стратегия базируется на убежденности групп, принимающих решения, в возможности «сверху» осуществить преобразования при ограниченных ресурсах и конкурирующих отраслевых подходах. Принудительно направляемая модернизация носит догоняющий характер, а принципиально нерыночное определение «приоритетных секторов» чревато серьезными ошибками, на исправление которых впоследствии может не хватить ни времени, ни ресурсов.

Другая слабость данной стратегии состоит в ненадежности основного источника финансирования – экспорта первичных ресурсов, ввиду сильной его зависимости от факторов, не контролируемых российской властью. К их числу в первую очередь относятся колебания мировых цен на энергоносители и интенсификация исследований и разработок, направленных на освоение новых источников энергии и внедрение технологий энергосбережения. Наконец, данный вариант предполагает значительные масштабы перераспределительной деятельности, сопровождающейся неизбежной коррупцией, которая ослабляет государство и препятствует достижению долгосрочных целей стратегии.

Мобилизационная стратегия не теряет своей актуальности и в условиях кризиса. Более того, ее реализация с ухудшением экономической конъюнктуры упрощается в силу следующих обстоятельств.

Во-первых, в условиях благоприятной конъюнктуры консолидация отраслей под контролем компаний с государственным участием требовала осуществления специальных манипуляций с правами собственности, не всегда легитимных (по крайней мере, с точки зрения правовых норм стран с развитой рыночной экономикой), либо создания явных преференциальных условий отдельным компаниям, что в условиях провозглашаемой рыночной конкуренции являлось как минимум предметом для обсуждения (а в некоторых случаях и осуждения).

В условиях же кризиса, когда практически все свободные ресурсы находятся в руках государства, достаточно лишь увеличить государственный заказ и улучшить условия его предоставления (например, увеличив долю авансов), чтобы государственные компании приобрели средства для «спасения» – через фактический выкуп – частных компаний той же отрасли.

Во-вторых, поскольку одним из магистральных направлений поддержки экономики является прямое распределение государственных ресурсов, достаточно установить для их выделения критерии, звучащие при спаде вполне обоснованно (например, сохранение занятости и как следствие – социальной стабильности), но сформулированные не вполне конкретно оставляющие широкое поле для административного произвола.

В-третьих, даже в случае выделения поддержки на рефинансирование иностранной задолженности (а избыток такой задолженности является одним из факторов кризисного развития экономической ситуации в стране) для компаний-должников происходит лишь смена кредитора – вместо нерезидентов им становится государство. Однако смена кредитора не означает автоматической отсрочки или отмены долга, а значит, при сохранении кризисных явлений в экономике заложенные при рефинансировании

задолженности пакеты акций будут абсолютно легитимно переходить в собственность государства.

В-четвертых, в условиях кризиса сверхконцентрация полномочий у государственных органов выглядит вполне естественным и логичным в глазах общества и даже бизнеса шагом, ликвидирующим реальные или кажущиеся провалы рынка (например, путем распределения ресурсов через государственные банки).

Основные проблемы данного сценария в условиях кризиса в целом соответствуют перечню проблем в период благоприятной конъюнктуры. К наиболее существенным из них можно отнести следующие:

- в долгосрочной перспективе доминирование государственных компаний, компаний с государственным участием или иными формами вовлеченности государства в процесс принятия решений при отсутствии сильных институтов общественного контроля приведет
- как минимум к неэффективному расходованию ресурсов, а в наиболее вероятном случае – значительным экономическим потерям;
- в условиях давления со стороны различных групп интересов индивидуальный характер принятия решений (как по объектам, получающим поддержку, так и по объемам поддержки) может привести к дальнейшему развитию и закреплению коррупционных
- отношений;
- выделение государственной поддержки без каких-либо дополнительных условий создает стимулы к выводу средств из экономики;
- в условиях «ручного управления» экономикой и ограниченных возможностей контроля со стороны лиц, принимающих решения, за низовыми уровнями системы управления, транслируемые с верхнего уровня сигналы будут искажаться (например, логичным действием руководителя регионального подразделения государственного банка при выделении ему через центральный офис средств на поддержку бизнеса является не выдача высокорискованных в условиях кризиса кредитов, а хеджирование рисков и покупка валюты). Эффект от реализации провозглашенных на высшем уровне управления мер искажается на более низком уровне, в результате чего возникают обманутые ожидания, растрачивается кредит доверия, что в последующем создает дополнительные издержки для обеспечения работоспособности коалиций с участием государства.

В целом же реализация данной стратегии в кризисных условиях вполне возможна и не ведет к катастрофе. Как в условиях благоприятной конъюнктуры мобилизационный сценарий обеспечивал анклавную модернизацию, так при кризисе он обеспечивает спасение избранных отраслей. Однако последствием данной стратегии является то, что будет закреплён «мобилизационный» способ принятия экономических решений, а деятельность предприятий будет направлена не на повышение экономической эффективности, а на попадание в число направлений, объявленных приоритетными. А значит, и посткризисное развитие в таких условиях будет скорее всего строиться на основании мобилизационного сценария.

«Модернизация»

Эта стратегия предусматривает поэтапное формирование общественных коалиций, выступающих за глубокую модернизацию институциональных механизмов, отвечающих за инновационную и инвестиционную активность, качество общественных институтов и государственного управления. Такая модернизация возможна, как показывает мировой опыт, только на основе широкого развития частного предпринимательства и обеспечения максимально благоприятных условий для реализации экономической инициативы граждан страны.

Для этого необходима конкурентная хозяйственная среда, не зарегулированная государством, а также наличие развитой институциональной, производственной и деловой инфраструктуры, высококачественного человеческого капитала.

Результативность модернизации обеспечивается посредством:

- создания институциональной среды, благоприятной для развития бизнеса и некоммерческих организаций и выполнения ими своих функций по отношению к гражданам, на основе качественно нового способа формулирования правил (предусматривающего выявление вариантов решения проблемы, выигрывающих или проигрывающих групп интересов, выбор решения на базе установленных критериев с учетом обсуждения с основными группами и разработки системы компенсационных мер), который обеспечивал бы стимулы к производительной деятельности по созданию общественного богатства, а не к его перераспределению;
- сосредоточения усилий государства на опережающем развитии производственно-финансовой, научно-образовательной, информационной, транспортной и социальной инфраструктуры, способствующей максимально полному использованию как ресурсных и территориальных преимуществ страны, так и творческого потенциала ее населения.

Создание институциональных предпосылок модернизации предполагает существенное повышение уровня защищенности прав частной собственности и контрактных прав, обеспечение квалифицированности и подлинной независимости судов, радикальное снижение административных барьеров, усложняющих хозяйственную деятельность, сокращение коррупции.

В свою очередь, создание инфраструктурных предпосылок модернизации подразумевает дальнейшее повышение плотности транспортных и информационных коммуникаций, а также эффективности работы организаций, предоставляющих банковские и иные деловые услуги, развитие системы образования и НИОКР. При условии создания необходимых институциональных предпосылок вложения в инфраструктуру могут стать (и становятся, как показывает мировой опыт) выгодными и для частных инвесторов.

Для успешной модернизации необходимо, чтобы элиты, бизнес и граждане действительно решили двигаться в выбранном направлении. Теоретически возможна ситуация, когда модернизация проводится «беневоолентным диктатором» без согласия на то со стороны общества. Но и «благонамеренный диктатор» (если он действительно существует в реальности) не свободен в своих действиях и вынужден учитывать реальные

интересы общественных групп⁷. Ввиду сложности задач модернизации, попытки опереться на узкие группы поддержки рано или поздно ведут к неудаче, поэтому определение и согласование структуры целей в рамках данной стратегии должно опираться на широкие общественные коалиции.

Сильной стороной данного сценария выступают позитивные долгосрочные социально-экономические последствия, заключающиеся в создании в стране базовых условий для устойчивого экономического роста и повышения благосостояния граждан. Формирование институциональных предпосылок, благоприятных для развития бизнеса, позволит резко уменьшить риски зависимости от конъюнктуры мирового рынка сырьевых ресурсов, усилить значение внутреннего рынка как источника спроса. В силу низкой ресурсоемкости формирования институциональных предпосылок модернизации нагрузка на бюджет будет незначительной, что позволит направить бюджетные средства на решение актуальных проблем.

Слабая сторона этой стратегии заключается в том, что ее реализация требует значительных усилий власти, причем в направлениях, для нее непривычных. Речь идет о привлечении широких общественных сил к модернизации общества, бизнеса и государства. Фактически должен быть изменен стиль взаимоотношений власти и гражданского общества, усилены подотчетность органов власти гражданам, ответственность чиновников за предпринимаемые действия (или бездействие). В связи с этим можно ожидать существенного сопротивления стратегии модернизации со стороны определенной части бюрократии. Для его преодоления нужна разработка не только мер контроля, но и системы компенсаций.

Кроме того, в краткосрочном аспекте высок риск не получить видимых положительных результатов, поскольку модернизация – принципиально долгосрочная стратегия, которая предполагает расширение временного горизонта принятия решений в условиях повышения открытости экономики для международной конкуренции. При этом доля государственных расходов в ВВП в среднесрочной и долгосрочной перспективе останется стабильной.

Данная стратегия наиболее эффективна с точки зрения обеспечения долгосрочных интересов России, но требует огромных усилий со стороны государства по активизации соответствующих действий граждан и бизнеса. Схематичное описание стратегии «Модернизация» представлено на рисунке.

Рис. 1. Модернизационная схематика

⁷ McGuire M. C., Olson M. The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force // Journal of Economic Literature. 1996. Vol. 34. P. 72–96.

Стратегические цели

1. Высокий уровень жизни населения		
2. Реализация гражданских, политических и экономических прав и свобод		
3. Формирование нового образа жизни		
4. Высокий ресурсный потенциал и благоприятная институциональная среда развития		
Задачи:	Модернизация комплексная институциональная трансформация общества, государства и экономики	Коалиции:
создание институциональной среды, благоприятной для развития бизнеса и некоммерческих организаций и выполнения ими их функций по отношению к гражданам		Ядро коалиции: • часть крупного бизнеса, связанная с наукоемким производством и обладающая стратегическим видением будущего • интеллектуалы • высокодоходные слои населения
опережающее развитие производственно-финансовой, научно-образовательной, информационной, транспортной и социальной инфраструктуры		Союзники коалиции: • средний класс • малый бизнес В случае адекватной политики компенсаций к ним могут присоединиться: • региональные элиты • представители низкодходных слоев населения
Базовые принципы		
Свобода		
Собственность		
Законность		
Без свободы нет творчества; без собственности нет развития; без законности нет страны		

Вопрос о коалиции в поддержку модернизации, видимо, самый сложный. Она неизбежно должна охватывать и гражданское общество, и бизнес, и государство. Таким образом, значительное число социальных групп оказываются перед необходимостью перемен, в том числе и самоограничений (включая добровольный отказ от нарушений налогового законодательства, усиление общественного контроля над бюрократией и т.п.). Вопрос о компенсациях является наиболее острым еще и потому, что ожидания положительных результатов модернизации возникнут сразу, хотя рассчитывать на их получение можно будет лишь через определенный период времени.

Необходимо отметить, что актуальность модернизационного сценария не снижается и в условиях кризиса. Для того, чтобы выиграть в борьбе за инвестиции, которая неизбежна в начале стадии посткризисного экономического роста, необходимо иметь прозрачную институциональную среду и благоприятный инвестиционный климат, а значит необходимо проводить активные институциональные преобразования. Более того, кризис может послужить поводом провести «работу над ошибками», например, скорректировать региональную политику, продумать вопросы финансирования

пенсионной системы, повысить качество работы судебной системы и т.д., иными словами осуществить меры, назревшие еще в докризисный период. С этой точки зрения смысл модернизационной стратегии практически не меняется. Модернизация в условиях кризиса предполагает прогнозирование долгосрочных последствий принимаемых решений, подготовку и реализацию мер на долгосрочную перспективу, которые сыграют свою роль в условиях посткризисного роста, разработку мер, направленных не на консервацию существующей структуры экономики, а на развитие бизнеса.

Другое проявление модернизационного сценария возможно при реализации антикризисной политики. Важным его направлением может служить выделение поддержки компаниям не на основании индивидуальных договоренностей по каждому конкретному случаю, а путем разработки публичной процедуры принятия решений с четкими критериями. Дополнительная сложность перехода к реализации модернизационной стратегии в условиях кризиса состоит в том, что основные группы, которые могли бы составить коалицию в поддержку модернизации, занимаются проблемами выживания, а государственные чиновники, система принятия решений которыми должны быть изменена, находятся в достаточно благоприятном положении (по крайней мере пока государство остается основным источником свободных ресурсов в экономике).

Ни одна из рассмотренных выше стратегий не может быть отвергнута а priori; каждая из них обеспечивает сохранение страны, ее экономики, территории и населения. В условиях благоприятной экономической конъюнктуры стратегические варианты «Инерция» и «Рантье» являются наиболее простыми с точки зрения воплощения, а стратегия «Мобилизация» близка по духу практике управления советской экономикой. Стратегия «Модернизация» требует тонкой настройки, а главное – кропотливой работы с большим количеством разнообразных групп интересов, учета мнений и формирования системы компенсаций. Для реализации данной стратегии нужны не большие финансовые расходы, а изменение правил принятия решений, сознательное ограничение вмешательства государства в экономику, совершенствование институциональной среды в ущерб группам, извлекающим ренту.

В условиях экономического кризиса существенно снижается вероятность сценария «Рантье», а все три остальных сценария сохраняют шансы на реализацию. При этом каждый из них позволяет по-своему выйти из кризиса. Однако различия стратегий будут проявляться в разных ответах на следующие важные вопросы:

- каковы длительность и продолжительность кризиса и в какой мере они зависят от проводимой экономической политики;
- какие стартовые позиции для посткризисного экономического развития обеспечит выбранная стратегическая траектория выхода из кризиса;
- как изменится траектория экономического развития в послекризисный период по сравнению с предкризисным.

Именно от выбранной сейчас стратегии зависит, насколько успешна будет экономика страны в посткризисный период и насколько болезненными будут потери для различных групп общества. В условиях кризисной борьбы групп интересов возрастает как вероятность мобилизационного сценария, так и сложность выхода на модернизационное развитие. Справедливости ради заметим, что ясного понимания алгоритма сокращения государственного присутствия в экономике, резко возрастающего в кризисный период,

нет и в развитых странах, однако они в отличие от России обладают развитой институциональной структурой и системой принятия решений, позволяющей корректировать государственные управленческие решения. Мы продолжаем считать, что хотя вероятность модернизации снизилась, но шанс на модернизационное развитие страна не упустила. Только модернизационная стратегия в долгосрочном периоде позволит в полной мере развивать творческий потенциал населения России и обеспечить эффективное освоение ее территории, а также достижение стратегических целей развития страны при гарантированном сохранении критических параметров функционирования ее социально-экономической и политической системы.