

ISSN 2073-039X



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ И АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Выходит 4 раза в месяц

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ [®] АНАЛИЗ *теория и практика*

Специальный выпуск журнала
посвящен анализу
актуальных проблем и перспектив
социально-экономического
развития Республики
Саха (Якутия)

5 (308) – 2013
ФЕВРАЛЬ

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ: *теория и практика* [®] – является зарегистрированным товарным знаком

<http://www.fin-izdat.ru> e-mail: post@fin-izdat.ru

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ [®] АНАЛИЗ ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Научно-практический и аналитический журнал
Периодичность – 4 раза в месяц

5 (308) – 2013 февраль

Подписка во всех отделениях связи:

- индекс 81287 – каталог агентства «Роспечать»
- индекс 83874 – каталог УФПС РФ «Пресса России»
- индекс 34142 – каталог российской прессы «Почта России»

Доступ и подписка на электронную версию –
www.elibrary.ru, www.dilib.ru

Журнал зарегистрирован в Министерстве Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций ПИ № 77-11740

Учредитель:

ООО «Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ»

Издатель:

ООО «Финанспресс»

Главный редактор:

Н.П. Любушин, доктор экономических наук, профессор

Зам. главного редактора:

Д.А. Ендовицкий, доктор экономических наук, профессор

М.В. Мельник, доктор экономических наук, профессор

О.О. Зинченко

Редакционный совет:

Т.Н. Агапова, доктор экономических наук, профессор

В.И. Бариленко, доктор экономических наук, профессор

С.А. Бороненкова, доктор экономических наук, профессор

Б.И. Вайсблат, доктор физико-математических наук, профессор

Ю.А. Дорошенко, доктор экономических наук, профессор

В.Г. Когденко, доктор экономических наук, доцент

О.П. Коробейников, доктор экономических наук, профессор

Л.Г. Макарова, доктор экономических наук, профессор

М.Ю. Малкина, доктор экономических наук, профессор

В.И. Петрова, доктор экономических наук, профессор

Е.А. Федорова, доктор экономических наук, профессор

А.Д. Шеремет, доктор экономических наук, профессор

Б.А. Шогенов, доктор экономических наук, профессор

Верстка: М.С. Гранильщикова

Корректор: А.М. Лейбович

Редакция журнала:

111401, Москва, а/я 10.

Телефон/факс: (495) 721-85-75

Адрес в Internet: <http://www.fin-izdat.ru>

E-mail: post@fin-izdat.ru

© ООО «Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ»

© ООО «Финанспресс»

Подписано в печать 24.01.2013. Формат 60x90 1/8.

Цена договорная. Объем 9,5 п.л. Тираж 12 900 экз.

Отпечатано в ООО «КТК», г. Красноармейск Московской области.

Тел.: (495) 993-16-23

Журнал рекомендован ВАК Минобрнауки России

для публикации научных работ, отражающих основное научное содержание кандидатских и докторских диссертаций.

Журнал реферируется в ВИНТИ РАН.

Журнал включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

Статьи рецензируются.

Перепечатка материалов и использование их в любой форме, в том числе и в электронных СМИ, возможны только с письменного разрешения редакции.

СОДЕРЖАНИЕ

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

- Егоров Е.Г., Егорова И.Е.* Стратегическое планирование развития регионов: мировой опыт и постановка задач в Российской Федерации 2
- Егоров Е.Г., Егорова И.Е.* О кластерном подходе к развитию экономики 10
- Тарасов М.Е., Тарасова-Сивцева О.М.* Теневая экономика как угроза развитию частного предпринимательства в современной России 17
- Артамонов И.И.* Особенности формирования перспективной структуры хозяйства региона Севера 22
- Никифорова В.В., Борисов А.В.* Методические подходы к оценке влияния золотодобывающего производства на социально-экономическое развитие муниципальных образований региона (на примере Республики Саха (Якутия)) 27

СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА

- Толстых Г.В.* Социально-трудовая сфера в условиях Крайнего Севера: опыт, проблемы, пути решения (необходимость перехода на инновационный этап развития) 31
- Набережная А.Т., Павлова А.Н.* Тенденции и проблемы развития здравоохранения Республики Саха (Якутия) ... 36

ФИНАНСЫ РЕГИОНА

- Попова Т.Н.* К вопросу определения стоимости бюджетной услуги 41
- Гуляев П.В.* Информационное обеспечение нормирования расходов на ГСМ в стоимости бюджетной услуги в Республике Саха (Якутия) 46

АНАЛИЗ ВИДОВ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- Ефремов Э.И.* Транспортная инфраструктура Якутии: проблемы и перспективы 50
- Кулаковский Г.П., Винокурова Л.И.* Транспорт и снабжение населения арктических районов Якутии: повседневность, проблемы, перспективы 57
- Данилов Ю.Г.* Страны БРАКС и новые мировые алмазные центры 63
- Данилов Ю.Г., Петухов Г.Е.* Перспективы добычи алмазов в арктических районах Республики Саха (Якутия) 69
- Курнева М.В.* Мировые и российские алмазодобывающие предприятия: анализ и систематизация 73

Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикуемых статей.

Ответственность за достоверность информации в рекламных объявлениях несет рекламодатели.

Стратегия развития региона

УДК 332.13(470+571)

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ: МИРОВОЙ ОПЫТ И ПОСТАНОВКА ЗАДАЧ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е. Г. ЕГОРОВ,

*доктор экономических наук, профессор,
академик Международной академии
регионального развития и сотрудничества
и Академии наук Республики Саха (Якутия), директор
E-mail: ire2000@mail.ru*

*Научно-исследовательский институт
региональной экономики Севера
Северо-Восточного федерального университета
имени М. К. Аммосова*

И. Е. ЕГОРОВА,

*кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник
E-mail: yegorovi@mail.ru*

*Научно-исследовательский институт
региональной экономики Севера
Северо-Восточного федерального университета
имени М. К. Аммосова*

В статье проведен критический обзор зарубежного и российского опыта регионального развития с применением стратегического планирования. Отечественный опыт регионального стратегического планирования хаотичен и не отличается высокой степенью согласованности его элементов и исполнителей. Принципы новой региональной политики должны быть выработаны с учетом теоретико-методологического аппарата концепции устойчивого развития, пространственного планирования и развития, корпоративного стратегического планирования с учетом реалий регионального развития Российской Федерации.

Ключевые слова: *стратегическое региональное планирование, региональное развитие, пространственное планирование, развитие территорий, региональная политика, региональная дифференциация.*

Мировой опыт стратегического планирования на уровне регионов

С начала 2000-х гг. во многих европейских странах наблюдается новый виток интереса к региональному стратегическому планированию, что отчасти

связано со всеобщим обращением к проблемам пространственной экономики и кластерного развития. В свою очередь актуальными задачи пространственного планирования стали благодаря усилению процессов глобализации и повышению конкуренции на рынках, обострению проблем охраны окружающей среды, ограниченности ресурсов, в том числе вследствие повышения спекулятивной торговли ими, а также усовершенствованию средств связи и коммуникаций, информационных технологий и активной миграции населения. Стоит подчеркнуть особую значимость управления и планирования на уровне регионов, которые более чутко учитывают потребности, назревшие на местном уровне, и в то же время реализуют задачи национальной политики через региональные механизмы и институты.

Как отмечают зарубежные исследователи (см., например, работу [11]), в послевоенной Европе стратегическое планирование и региональное развитие всегда развивались самостоятельно, с циклической последовательностью сменяя друг друга. Сразу после войны военное стратегическое планирование еще оставалось актуальным для мобилизации всех ресурсов и восстановления разрушенного хозяйства, но затем уступило место региональному развитию. В целом периоды регионального развития сопутствовали децентрализации власти в европейских странах, тогда как к стратегическому планированию обращались во времена кризиса, когда было необходимо укрепление центрального правительства. В разные периоды с конца войны и до начала 2000-х гг. к региональному планированию обращались Франция с политикой l'Aménagement du Territoire, контрактной системой «центр – периферия» и Германия (Raumordnung). Принципы регионального планирования в Европе были основаны на французской системе государственного планирования.

В Евросоюзе наших дней задачи пространственного планирования в первую очередь направлены на устойчивое совместное развитие территорий сообщества для повышения их конкурентоспособности. Это было продиктовано самими принципами создания ЕС: «поиском более сбалансированной и полицентрической городской системы; равным доступом к инфраструктуре и знаниям; вдумчивым управлением и устойчивым развитием культурного и природного наследия стран Европы» [12]. Исследователи также ассоциируют стратегическое региональное развитие с концепцией устойчивого развития [11]. Помимо этого прочная связь рас-

сматриваемой теории установилась и с понятиями совместного планирования и партнерства [9, 14]. При этом некоторые авторы теории настаивают на отделении понятий стратегического и регионального планирования, где первое больше связано с бизнесом корпораций и военным делом [13], другие поддерживают их в том, что механизмы реализации стратегий в корпоративном и военном мире, с одной стороны, и в пространственном планировании, с другой, различны [11]. Последние предупреждают последователей теории от простого переноса понятий и механизмов из сферы стратегического планирования в региональное развитие на основании чрезмерной заорганизованности военного и корпоративного сообществ и принятой там авторитарной модели управления и четкой иерархии власти. Подчеркивается, что наибольшие различия у этих двух теорий имеются в раскрытии и оперировании понятиями сложности, неопределенности и риска [11].

Налицо отсутствие внятной теоретической базы по региональному планированию, о чем упоминает и автор работы [18], и сдвиг центрального объекта исследования пространственного планирования от физического (территориального) компонента к интеллектуальному, а именно социальным и человеческим ресурсам [19]. Автор работы [13] даже противопоставляет экономическое и физическое начала регионального развития, критикуя сторонников их смешивания за неясные цели и сложности реализации. Так, в Англии основная критика политики нового труда, которая ставит во главу угла региональное развитие, сводится к следующему: во-первых, неизбежный конфликт интересов максимизации экономического роста и благополучия населения; во-вторых, еще большая дифференциация регионов как результат проводимой властями региональной политики; в-третьих, неидеальное соответствие стратегического регионального планирования и отраслевого планирования [11].

Указанные проблемы, по сути, остаются нерешенными задачами теории регионального развития, значит, будут присущи и процессу внедрения института регионального планирования в России.

Проблемы развития стратегического планирования в Российской Федерации

Задача реализации регионального стратегического планирования приобрела в нашей стране государственное значение: уже разработан и находится на стадии согласования проект федерального

закона «О государственном стратегическом планировании» [6]. Это происходит почти одновременно с процессом становления теории регионального стратегического планирования. Как отмечают отечественные ученые, в настоящее время в России отсутствуют целостная теория и методология регионального стратегического планирования, многие стратегические решения принимаются методом проб и ошибок [4]. На X Общероссийском форуме «Стратегическое планирование в регионах и городах России: ресурсы для развития», состоявшемся в октябре 2011 г., специалисты отмечали следующие основные проблемы становления института региональной экономической стратегии [7, 8]:

- видимый перекося в сторону экономических мероприятий стратегий и программ развития регионов в ущерб социальному развитию;
- применение стратегических инструментов в качестве элемента конкурентной борьбы с другими регионами за финансовые средства федерального центра, и сопутствующее этому процессу отсутствие скоординированного сотрудничества регионов в разработке и осуществлении стратегий;
- чрезмерно нагруженный механизм реализации стратегии развития при избыточном количестве документов и их слабой взаимосвязи, особенно на разных уровнях государственной власти;
- недоучет направлений стратегических планов крупного бизнеса и отсутствие кооперации с его стороны;
- зацентрализованность процесса формирования и реализации стратегий регионального развития при отсутствии механизма интерактивной разработки документов с учетом общественно-го мнения, т. е. всех стейкхолдеров;
- низкий уровень отработанности инструментов стратегического планирования при отсутствии единой теоретико-методологической базы, в том числе недоучет зарубежной теории и практики регионального стратегирования, в частности экономико-математических методов;
- отсутствие четких механизмов мониторинга и оценки эффективности и хода реализации стратегий;
- недоработанность и недостаточная доступность информационной базы реализации мероприятий стратегии с охватом всех регионов;
- основным барьером на пути к устойчивому и сбалансированному развитию системы регио-

нального стратегического планирования остается низкая степень эволюции рыночной экономики, обоснованная ее несогласованностью с высоким уровнем централизации власти.

Последнее ни в коем случае не является признаком преждевременности вовлечения инструментов стратегического планирования в государственное управление. *Скорее, наоборот, побочные продукты сильной централизации власти не настолько тормозят внедрение института регионального стратегирования, как ослабление функции координации и расстановки приоритетов в региональной политике.* Об этом свидетельствуют оценки различных авторов в отношении реализации стратегий регионов, муниципальных единиц и отраслей, которые отмечали несоответствие заявленных целей стратегий фактическим [3]. Действительно, часто стратегии становятся либо инструментом повышения рейтингов регионов и их администраций, либо дублируются параллельными целевыми программами отраслей и регионов. Все это происходит на фоне слабой координации и отсутствия разработанных механизмов контроля и мониторинга стратегий.

Между тем, обращаясь к практике корпоративного мира, необходимо отметить доминирующее положение системного подхода к повышению экономической эффективности, который также представляет собой основной инструмент управления стратегией бизнеса [2]. Так, система мониторинга, оценки эффективности и рисков и обязательной корректировки стратегии предприятия, рассматривающая экономические и неэкономические меры как единую систему, признана панацеей от неэффективного управления [15]. На взгляд авторов, аналогии с корпоративным миром в данном случае обоснованы, поскольку продиктованы повышенной динамикой внешней среды, с которой соприкасается как бизнес, так и государство. Кроме того, функции координации, мониторинга и контроля присущи только сильному центру. С другой стороны, ослабление централизации федеральной власти, на уровне которой и актуализированы задачи регионального стратегирования, происходит с увеличением уровней управления.

Согласно рекомендациям X Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: ресурсы для развития» и существующей практике развития данного института государственного управления происходит как раз перетягивание полномочий и ресурсов между мно-

гочисленными уровнями власти от макрорегионов до муниципальных образований. Так, предложено увеличить поступления в бюджеты городов для усиления их функций по обеспечению уровня жизни населения, а также определить города с повышенным потенциалом инновационного развития точками роста экономики РФ [7]. Одновременно усиливаются позиции некоторых федеральных округов как точек роста. Несомненно, что такая неоднородность системы приоритетов по уровням государственного стратегического планирования на фоне противоречия точечного роста экономики и сглаживания дифференциации регионов только ослабит его эффективность.

Дублирование функций и документов по региональному развитию, соперничество между различными органами государственной власти за ресурсы и значимость перед центром приводят к игнорированию инициатив в области регионального стратегирования. Показателен мировой опыт: в Великобритании административная реформа привела к созданию одновременно двух ответственных за региональную стратегию советов по экономическому планированию [10]. При отсутствии у них достаточного уровня полномочий и ресурсов по реализации региональных мероприятий, разработанных ими, планы развития не были воплощены в жизнь, что поставило крест на инициативе регионального стратегического планирования, предложенной в 1960–1970-х гг.

Следует отметить, что федеральные органы власти четко осознают приоритетность решения проблемы отсутствия координации по уровням региональной власти, а также возможный конфликт между территориальным и стратегическим планированием. По свидетельству министра регионального развития РФ, разработанные документы стратегического планирования субъектов Российской Федерации зачастую утверждены на различные сроки, имеют разные принципы постановки задач и разную глубину детализации [1]. В части приоритетности территориального планирования и стратегии развития министерство высказало свою точку зрения: «Схемы территориального планирования и генеральные планы поселений и городских округов являются проекцией «на территорию» стратегий социально-экономического развития регионов и государства в целом» [1]. Таким образом, органы власти последовательно начали очерчивать приоритеты в региональном стратегическом планиро-

вании, которые необходимо после научного анализа формализовать.

Возможные проблемы, препятствующие эффективной реализации стратегического планирования в региональном развитии, можно обобщить как совокупность теоретико-методологических упущений традиционного стратегического планирования на уровне корпораций, конфликтов между уровнями реализации стратегического планирования в региональном развитии, проблемами российских регионов в практике стратегирования и глобальными проблемами стратегического планирования регионов, которые назовем парадоксами стратегического регионального планирования (см. таблицу).

Основные принципы совершенствования системы государственного стратегического планирования регионального развития

Наличие постоянного внутреннего конфликта целей различных регионов Российской Федерации является основой зарождения и поддержания высокой степени конкуренции между ними, что отвечает современным представлениям государственной власти о системе распределения национального богатства на региональном уровне. Одновременно такой диспаритет должен вызывать к необходимости качественного сглаживания дифференциации в уровнях социально-экономического развития регионов у федерального центра. Именно различные уровни развития регионов в экономических, социальных и пространственных аспектах создают прецедент для вмешательства на межрегиональном уровне. Как подтверждают многие современные исследователи (см., например работу [20]), решение определенных проблем развития территорий требует вмешательства между верхним (национальным) и нижним (муниципальным) уровнями, т. е. на уровне регионов. Если ранее региональное планирование больше ограничивалось региональной политикой, то в новом понимании это не только управление региональной дифференциацией, а инструмент развития государства в целом.

По мнению авторов, *в настоящее время не сформирована система приоритетов регионального стратегического планирования по уровням федеральной власти и не разработаны механизмы ее контроля и мониторинга*. При неиспользовании системы приоритетов в системе регионального

**Обобщение существующих и потенциальных упущений
в стратегическом планировании развития регионов**

Ошибки традиционного стратегического планирования	Конфликты между уровнями реализации стратегий	Проблемы общего характера в стратегическом планировании регионального развития РФ	Парадоксы стратегического регионального планирования
Преувеличение роли прогнозов [17]	Слабая взаимосвязь между стратегиями разных уровней	Нечеткое разграничение приоритетов по уровням стратегического планирования	Конфликт экономических и социальных целей стратегии (максимизации экономического роста и благополучия населения)
Обособленность стратегии от ее исполнителей и других стейкхолдеров [17]	Использование стратегий в конкурентной борьбе за центральные (федеральные) ресурсы	Сдвиг от пространственного планирования к интеллектуальному (человеческие ресурсы, наука, экология)	Усиление дифференциации регионов в результате проводимой региональной политики на основе стратегического планирования
Заформализованность процесса стратегирования (в частности приоритет количественных целей над качественными) [17]	Приоритет регионального стратегического планирования над территориальным планированием (городское планирование)	Несоответствие регионального и отраслевого (а также кластерного) планирования, в том числе недоучет стратегий развития крупного бизнеса (особенно градообразующих предприятий)	Стратегическое планирование с учетом интересов всех стейкхолдеров ведет к децентрализации власти
Парадокс Икара (звездная болезнь) [16]	Существующая система иерархии уровней власти с высокой степенью централизации. Отсутствие единой информационно-базы по регионам о состоянии реализации стратегий	Отсутствие единой теоретико-методологической базы. Отсутствие четкого механизма мониторинга и оценки эффективности. Недостаточное развитие инфраструктуры рынка при высокой централизации власти	–

планирования возможно не только снижение эффективности принятых программ и стратегий развития, но и в условиях неопределенности и отсутствия контроля это может привести к нецелевому использованию бюджетных и внебюджетных средств.

Повышение благосостояния нации через правильное региональное развитие и грамотное территориальное планирование, способствующие устойчивому развитию нации, в настоящее время являются приоритетами государственной политики.

Пространственный аспект как элемент регионального стратегического планирования при этом должен быть проработан наравне с региональным социально-экономическим планированием в противовес ранее принятому разделенному планированию на уровне территорий и регионов. Особое внимание должно быть уделено роли особо отсталых территорий в общей стратегии региона. Городское планирование, которое в последние годы стало практически альтернативой региональной стратегии либо ее двойником (особенно в регионах с сильным региональным центром и слабыми экономическими перифериями региона), должно комплексно войти в состав региональной стратегии при сохранении ие-

рархии уровней планирования. Пространственное размещение производительных сил также должно стать основным блоком стратегии, при этом с учетом схемы размещения должны быть разработаны и скорректированы стратегии ведущих предприятий региона и отраслевых программ развития. Только в данном случае система государственного регионального стратегического планирования может стать эффективным инструментом государственной социально-экономической политики.

Как отмечалось ранее, высокая эффективность стратегического планирования также зависит от действующей на постоянной основе *системы контроля и мониторинга* за ходом реализации стратегии и достижения ключевых ее показателей. В том числе необходима корректировка не только целевых показателей, но даже целей и задач в зависимости от динамики и направления развития внешней среды. Данный аспект является наследием корпоративного крыла стратегического планирования в его теоретико-методологической части. Именно адаптивность стратегического регионального планирования в зависимости от состояния внешней среды региона и страны отличает новое видение региональной по-