

На правах рукописи

КРЫМОВ Вячеслав Борисович

**Стратегическое планирование
в системе управления
социально-экономическим развитием
субъекта Российской Федерации**

**Специальность 08.00.05 – «Экономика и управление
народным хозяйством» (региональная экономика)**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
доктора экономических наук**

**Москва
2010**

Работа выполнена в Центре экономики федеративных отношений
Учреждения Российской Академии наук – Института экономики РАН

Научный консультант - Доктор экономических наук, профессор
Валентей Сергей Дмитриевич

Официальные оппоненты: Доктор экономических наук, профессор
Погосов Игорь Александрович

Доктор экономических наук, профессор
Швецов Александр Николаевич

Доктор экономических наук, профессор
Ильин Владимир Александрович

Ведущая организация - Российская Академия государственной
службы при Президенте Российской
Федерации

Защита состоится «18» мая 2010 г. в 14 часов на заседании Диссертаци-
онного совета Д.002.009.03 Института экономики РАН по адресу: 117218,
Москва, Нахимовский проспект, д. 32.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института экономики
РАН.

Автореферат разослан «_____» _____ 2010 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета Д 002.009.03
Кандидат экономических наук, доцент

Г.В.Анисимова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Экономический и финансовый кризис 2008-2009 гг. привел к необходимости уточнения курса социально-экономической политики страны, ее ориентации на целенаправленное формирование предпосылок модернизации, устойчивости и динамичного роста национальной экономики. Уроки кризиса вынуждают сконцентрироваться на достижении *качественных изменений в экономике*, на обеспечении новых источников роста хозяйственной деятельности, инвестиций и, конечно, доходов населения и в целом - на решении долговременных задач развития производительных сил, совершенствования их отраслевой и территориальной структуры. Реализация этого курса требует совершенствования системы государственного управления, повышения качества работы ее основных институтов, а также дальнейшего развития ее нормативно-правовой базы. При этом одним из наиболее востребованных ныне методов государственного управления экономикой становится система *стратегического планирования*, которая в различных формах практически используется большинством экономически развитых стран. Сказанное распространяется на управление социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации.

В России система стратегического планирования, включая и ее территориальный уровень, переживает период становления, а ее методические основы нуждаются в существенном развитии, в том числе на основе обобщения как зарубежного, так и отечественного опыта. Пока же, несмотря на значительное внимание со стороны исследователей и специалистов - практиков, не имеет четкой определенности сам термин «стратегическое планирование». Не сформулированы специфические отличия, характеризующие «стратегичность» управления и его основной инструментарий; не вполне ясно, как система стратегического планирования, в которой заинтересованы российские регионы, «вписывается» в экономико-правовые основы федеративных отношений, в действующую управленческую вертикаль. Не определено потенциальное влияние этой системы на разграничение полномочий Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления по решению ключевых вопросов экономического, социального и иного характера. Еще только предстоит обозначить роль стратегического планирования как ключевого инструмента решения задач модернизации российской экономики на основе инновационного пути ее развития. В этих условиях переход к системе стратегического планирования нуждается в тщательной методической подготовке. На практике этот переход будет носить достаточно длительный, поэтапный характер, осуществляясь по мере формирования необходимых экономических, правовых, институциональных, организационных и иных предпосылок.

С учетом перечисленных проблем, диссертационная работа нацелена на развитие ключевых теоретико-методологических и методических основ формирования современной системы стратегического планирования, определение места и роли стратегического планирования в системе управления социально-экономическим развитием российских регионов.

Степень научной разработанности проблем, ставших предметом диссертационного исследования, имеет двойственный характер. С одной стороны, отечественная наука располагает значительным заделом исследований, касающихся различных сторон народнохозяйственного планирования, в том числе долгосрочного планирования и прогнозирования, имеющего во многом те же или близкие исходные посылки, что и современная система стратегического планирования. Здесь следует указать на работы таких авторов, как Л.И. Абалкин, А.И. Амосов, А.И. Анчишкин, М.З. Бор, Л.Я. Берри, Б.И. Брагинский, Н.А. Вознесенский, С.Ю. Глазьев; А.Н. Ефимов, В.М. Иванченко, А.Д. Курский, М.Я. Лемешев, Б.З. Мильнер, В.С. Немчинов, Г.М. Сорокин, Д.Е. Сорокин, С.Г. Струмилин, Ш.Я. Турецкий, В.Н. Черковец, С.С. Шаталин и др.

Постоянно растет число публикаций по проблематике стратегического планирования, относящихся уже к этапу российских реформ и становления основ рыночной экономики в стране. Среди российских научных центров лидером разработки теории и методологии стратегического планирования выступает «Леонтьевский центр» в Санкт-Петербурге. Им выполнены наработки по стратегическому планированию в Санкт-Петербурге и ряде других регионов страны; инициировано создание Клуба городов и регионов - «стратегов», проводятся общероссийские форумы по стратегическому планированию, издано значительное число научных работ и пр. Большая группа авторов по стратегическому планированию работает в Екатеринбурге. Значительный блок работ выполнен также в направлении исследования экономики российских регионов и муниципальных образований, становления новых систем управления региональными и местными хозяйственными и социальными комплексами. Здесь следует указать на исследования таких авторов, как С.Д. Валентей, А.Г. Гранберг, В.А. Ильин, В.В. Котилко, В.Н. Лексин, П.А. Минакир, Н.Н. Некрасов, А.И. Татаркин, А.Н. Швецов, Р.И. Шнипер и др.

С другой стороны, не достигнуто полной ясности относительно теоретико-методологических и практических основ стратегического управления на региональном и местном уровнях. Это касается таких вопросов, как особенности целей и инструментов стратегического планирования на региональном и местном уровне; характер взаимодействия стратегического планирования общегосударственного и территориального уровней, в частности, с учетом специфики России как государства федеративного типа. Пока не дано обоснование всего круга экономических, правовых и институциональных предпосылок, обеспечивающих результативность стратегического планирования как фактора устойчивого экономического развития территорий и пр. Нерешенность данного круга научных и научно-практических проблем определила направленность диссертационного исследования.

Объектом исследования диссертационной работы выступает система основных форм и инструментов стратегического планирования, прежде всего на уровне субъектов РФ, с учетом приоритетов развития российской экономики, а также интересов развития и модернизации экономики и социальной сферы российских регионов.

Предметом исследования являются современные тенденции и приоритеты экономического развития субъектов РФ, а также их отражение в планах стратегического развития и в системе инструментов экономической политики региона (промышленная, инвестиционная и инновационная политика, налогово-бюджетная политика, социальная политика и пр.).

Цель исследования – развитие теории, методологии и практики стратегического планирования в субъекте Российской Федерации. Для реализации указанной цели автором решались следующие методические, научные и научно-практические задачи:

- обобщение отечественной и зарубежной практики стратегического планирования как важной составляющей государственного регулирования современной рыночной экономики и, в частности, применительно к задачам и условиям, определяющим устойчивость социально-экономического развития России и ее регионов в начале XXI века;
- исследование форм взаимодействия систем стратегического планирования общегосударственного и территориального уровня с учетом специфики России как федеративного государства; анализ целей и инструментов стратегического планирования на региональном и местном уровне;
- конкретизация экономических, правовых, институциональных и иных предпосылок, обеспечивающих результативность стратегического планирования как фактора устойчивого социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований;
- обоснование приоритетного характера социальных задач, а также задач инновационного обновления экономики как ключевых элементов в системе стратегического планирования развития региона;
- разработка предложений по совершенствованию системы управления социально-экономическим развитием Московской области и других регионов России, а также его институционального и законодательного обеспечения, адекватных переходу субъекта РФ к модели стратегического планирования.

Теоретической и методологической базой исследования явились представленные в исследованиях российских и зарубежных ученых концептуальные положения по теории централизованного управления и роли государства в современной экономике; по теории и практике регионального развития; по теории инвестиционного и инновационного процесса и практике его государственного регулирования и стимулирования, а также по теории федерализма и развития экономико-правовых основ федеративных отношений.

В диссертационном исследовании использованы методы исторического и сравнительного анализа, системного подхода к объекту исследования, обработки статистической данных, экспертной оценки количественных и качественных показателей исследуемых процессов и пр.

Информационная база диссертационного исследования. В ходе проведенного диссертационного исследования использовались нормативно-правовые и программные документы Российской Федерации, а также ряда субъектов РФ. Базой исследования послужили материалы Росстата и его тер-

риториальных подразделений; аналитические материалы Правительства и Министерства экономики Московской области, Леонтьевского центра (г. Санкт-Петербург), ряда общероссийских форумов по стратегическому планированию и иных научно-практических конференций.

Научная новизна диссертационного исследования и выносимые на защиту его основные положения заключаются в следующем:

- получило развитие научное понимание стратегического планирования как системы целей, институтов и инструментов управления, позволяющих направить управленческую деятельность органов публичной власти всех уровней на достижение долговременных приоритетов социально-экономического развития, а также обеспечить необходимые ресурсы достижения этих приоритетов. Сформулированы основные признаки стратегического планирования - как на общегосударственном, так и на региональном уровне (расширение временных горизонтов плана, усиление роли прогнозных разработок и целеполагания в процессе управления и пр.). Определены этапы становления системы стратегического планирования на уровне субъекта Федерации (апробационный, развернутый, зрелый) и решаемые в их рамках экономические, институциональные, правовые и иные задачи;

- определены отличительные черты и предпосылки стратегического планирования в государствах федеративного типа, а также специфические признаки, характеризующие стратегическое планирование на территориальном (региональном и местном) уровне. Обоснована позиция, согласно которой переход к стратегическому планированию предполагает новый подход к разграничению полномочий Федерации и ее субъектов, исходящий из необходимости гибкого регулирования данных полномочий, в частности, с учетом возможностей отдельных типов регионов России эффективно осуществлять дополнительные управленческие полномочия в социально-экономической сфере и принимать на себя связанную с этим ответственность;

- обоснована позиция, рассматривающая переход экономики региона на инновационный путь развития в качестве одного из наиболее значимых аргументов в пользу использования инструментария стратегического планирования. Конкретизированы пути повышения роли региона как субъекта инновационной политики (формирование «инновационно-восприимчивой» среды региональной экономики, поддержка различных «точек инновационного роста», использование инструментов финансово-бюджетной политики и механизмов государственно-частного партнерства и пр.);

- аргументирована особая роль социальной политики региона, в частности, в сфере занятости, воспроизводства трудового потенциала и регулирования оплаты труда работников. Обосновано положение о том, что в современных условиях эта политика обеспечивает не только достижение приоритетных социальных целей стратегического плана (рост уровня и качества жизни населения), но и формирует механизмы реализации его экономических задач, таких как структурная перестройка экономики субъекта РФ, опережающее развитие инновационного комплекса, усиление роли потребления как генератора развития экономики региона и пр.

Практическая значимость исследования определяется следующим:

- разработана схема основных последовательных этапов стратегического планирования социально-экономического развития региона. В их числе выделены такие этапы, как определение приоритетов и целей развития; анализ внутренней и внешней экономической, правовой и институциональной среды; определение результатов ранее действовавших программ; оценка ресурсов достижения поставленных целей; обоснование путей эффективного использования имеющихся и формирование новых региональных преимуществ; разработка стратегии и программы социально-экономического развития региона; формирование плана действий и практическое осуществление стратегии; анализ результативности проводимых мер, корректировка целей и методов их достижения. Разработан и реализован ряд практических мероприятий по использованию инструментов стратегического управления на уровне Московской области, включая предложения по доработке региональных законов о стратегическом планировании, об инновационной политике;
- предложено использование гибкой модели разграничения полномочий Федерации и ее субъектов при решении вопросов экономического характера (инвестиционная, инновационная политика и пр.), ориентированной на особые возможности каждого из типов регионов России наиболее эффективно использовать указанные дополнительные полномочия;
- сформулированы практические рекомендации по активизации инновационной политики на уровне субъектов Федерации, включающие: комбинирование ресурсов государственного и частного финансирования НИ-ОКР; программное и грантовое финансирование инновационных проектов; использование методов налоговой политики, стимулирующих инновационную деятельность; развитие инновационной инфраструктуры; создание новых технопарков, бизнес-инкубаторов, Единой информационной системы инновационного развития экономики региона, в том числе разработку системы показателей развития инновационной деятельности в регионе, включая разрез муниципальных образований.

Апробация исследования. Положения диссертации были использованы в таких документах, как «Стратегия социально-экономического развития Московской области до 2020 года»; «Среднесрочная программа социально-экономического развития Московской области до 2010 года»; методические материалы по вопросам организации инвестиционного процесса, социальной защиты населения; государственных закупок, регулирования социально-экономического развития муниципальных территорий в области и пр.

Результаты диссертационного исследования, основанные на них выводы и предложения докладывались автором на совещаниях и конференциях, посвященных совершенствованию управления социально-экономическим развитием регионов России, в частности, в рамках XIII Российского экономического форума (Екатеринбург, май 2008 г.); Первого инвестиционного форума «Партнерство регионов – конкурентоспособность России» (Воронеж, июнь 2008 г.); на VII и VIII общероссийских форумах «Стратегическое планирова-

ние в регионах и городах России» (Санкт-Петербург, октябрь 2008 г. и октябрь 2009 г.) и др.

Результаты проведенной работы могут быть использованы в процессе обучения в ВУЗ-ах и в системе переподготовки экономических кадров при подготовке спецкурсов «Государственное и муниципальное управление», «Основы инновационной экономики», «Экономика регионов» и пр.

Структура диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, четырех глав (12 параграфов), заключения, списка использованной литературы и двух приложений.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ

Первый блок вопросов диссертационного исследования связан с развитием представлений о сущности **стратегического планирования**, а также с теоретическим обоснованием специфики и основных этапов становления стратегического планирования на территориальном уровне.

В работе констатируется, что условия международного финансового кризиса, необходимость проведения посткризисной политики стабилизации и обновления российской экономики объективно требуют не только значительных экономических ресурсов, но и использования новых, более совершенных методов управления, одним из которых выступает система **стратегического планирования**. Исходная посылка стратегического планирования состоит в том, что долговременные интересы устойчивого развития рыночной экономики требуют использования действенных рычагов государственного регулирования экономических и социальных процессов. Стратегическое планирование – система институтов и инструментов управления, позволяющая направить управленческую деятельность органов публичной власти всех уровней на достижение долговременных целей социально-экономического развития, а также обеспечить необходимые ресурсы достижения этих целей.

Создание единой системы стратегического планирования в Российской Федерации, субъектах РФ и муниципальных образованиях призвано сформировать предсказуемую, благоприятную среду для реализации общегосударственных и региональных целей экономического и социального развития за счет совершенствования государственного и муниципального управления, развития различных форм предпринимательства и инвестиционной деятельности, модернизации региональной экономики и ее социальной сферы. Сформировать такую систему можно только на основе интеграции теоретических наработок и практического опыта стратегического (долгосрочного) планирования в прошлом с реалиями современной рыночной экономики.

Теоретические основы системы стратегического планирования были заложены в России в 1920-е годы в рамках теоретико-методологических наработок по вопросам долгосрочного планирования народного хозяйства. Концептуальной базой для этого послужили положения марксистской экономической теории о необходимости планового управления хозяйственными системами, достигшими высокого уровня развития производительных сил и их

обобществления. В утверждении этих идей основную роль сыграла деятельность ряда выдающихся российских ученых (В.И. Вернадского, Г.М. Кржижановского, Н.Д. Кондратьева, А.Н. Ковалевского В.А. Базарова и др.), доказавших необходимость активной государственной политики развития производительных сил, обоснования долговременных приоритетов (ориентиров) развития экономики и формирования средств их достижения. Работы в области теории и методологии долгосрочного планирования велись и в последние годы; разрабатывались планово-прогнозные документы, ставившие своей целью закрепить долговременные горизонты научно-технического прогресса, развития ведущих отраслей экономики, а также крупных территориально-производственных комплексов. Однако ни в довоенный, ни в послевоенный период развития экономики СССР практика долгосрочного планирования так и не получила завершеного воплощения; основой планового управления оставались пятилетние планы. Вследствие преобладания субъективных решений в управлении, взаимосвязь и согласованность долгосрочных и текущих планов постоянно нарушались, что придавало формальный характер и системе долгосрочного планирования, и самому принципу долговременного целеполагания.

В работе выявлена историческая и логическая связь, а также преемственность между современными концепциями стратегического планирования и управления и теоретико-методологическими основами долгосрочного планирования, сложившимися и частично реализованными в модели плановой экономики советского типа. Эта преемственность определяется такими признаками, как взаимосвязанность планов, рассчитанных на различные временные периоды; выделение приоритетной задачи плана; согласованность отраслевого и территориального разрезов плана и приоритетность его социальных задач; сбалансированность целей плана и выделяемых для их достижения экономических ресурсов и пр. Эти признаки стратегического планирования реализуемы и в современной модели рыночной экономики.

Несмотря на очевидную практическую востребованность, в 1990-е годы, в результате радикальных либеральных реформ в России и ориентации на общее свертывание государственного регулирования экономики, директивная система планирования развития производительных сил была полностью разрушена. На известное время прекратилась разработка долгосрочных прогнозов и перспективных планов, что стало одним из факторов углубления экономического кризиса, структурной деформации и технологической деградации российской экономики, падения уровня жизни населения. В середине 1990-х годов была предпринята попытка восстановить прогнозирование и программирование развития экономики. На решение этой задачи был нацелен Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», который, однако, в итоге так и не смог реализовать функцию правового акта, комплексно обеспечивающего систему стратегического планирования социально-экономического развития страны.

На современном этапе развития российской экономики складывается возможность и необходимость строить управление страной не на основе задач текущего «выживания», а с учетом целей стратегического, в частности, среднесрочного и даже долгосрочного характера. При этом стратегические планы должны базироваться не на восстановлении экономических характеристик и методов «планового хозяйства» советского типа, а на инструментах управления, способных обеспечить переход к экономике качественного иного, инновационного типа. Создание такой экономики не только повышает значимость экономической роли государства, но и предполагает наполнение этой роли новым содержанием, обобщающим выражением которого и выступает система стратегического планирования.

Основными *признаками или особенностями становления системы стратегического планирования*, в т.ч. и на региональном уровне, являются:

- формирование институтов и инструментов стратегического планирования, которые не замещают собой действующую систему управления социально-экономическим развитием субъекта РФ, а существенно обогащают ее, образуя новый уровень государственного участия в определении целей этого развития и средств их достижения;
- осуществление регионального стратегического планирования, прежде всего, в форме целенаправленного регулирования системы экономических и социальных отношений в субъектах Федерации;
- совершенствование нормативно-правовой базы стратегического планирования как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований;
- осуществление практики стратегического планирования на поэтапной основе, причем переход к каждому последующему этапу обуславливается формированием необходимого круга экономических, институциональных и организационно-правовых предпосылок;
- усиление функций целеполагания в процессе управления экономикой и социальной сферой на среднесрочном и долговременном рубеже. Система целей стратегического плана задается как количественными, так и качественными показателями, которые могут задаваться не только индикативно, но и вариантно (сценарный вариант стратегического планирования);
- совершенствование практики экономического и социального прогнозирования; расширение круга прогнозируемых показателей, а также временных горизонтов прогнозирования; переход к модели «скользящего прогнозирования»; использование методик, позволяющих шире использовать различные прогнозы в практике принятия планово-управленческих решений, в частности, при разработке стратегических управленческих решений субъекта Федерации на среднесрочную и долговременную перспективу;
- выдвигание экономических, социальных и иных предпосылок перехода к инновационному пути развития в качестве ключевого приоритета стратегического планирования, по отношению к которому остальные управленческие задачи приобретают подчиненный характер;

- существенное повышение значимости социальных предпосылок экономического развития, а также их роли в ускорении прогрессивных структурных преобразований в экономике региона;
- переход к преобладающему значению программно-целевых методов управления и бюджетирования на основе системы целевых программ, обладающих необходимой степенью согласованности и соподчиненности в рамках единой стратегии социально-экономического развития региона;
- использование методов среднесрочного и долгосрочного бюджетного планирования, программно-целевого финансирования, методов «бюджетирования, ориентированного на результат»;
- внесение корректив в территориальный уровень управления социально-экономическим развитием, что, в частности, предполагает необходимость перехода к методам стратегического планирования социально-экономического развития на муниципальном уровне, включая формы и механизмы межмуниципального сотрудничества;
- институционализация системы стратегического планирования путем создания специального органа такого планирования или использования иных механизмов координации усилий органов исполнительной власти, предпринимательских сообществ, общественных институтов, научных коллективов;
- повышение качества статистического и информационно-аналитического обеспечения системы централизованного управления экономикой и социальной сферой региона; существенное расширение статистической базы стратегического планирования, основанной как на регулярных статистических наблюдениях, так и на проведении специальных разовых обследований, мониторингов, опросов и пр.;
- широкое использование механизмов государственно-частного партнерства, в сферу действия которого должен быть вовлечен не только крупный бизнес, но и представители малого и среднего предпринимательства.

Несмотря на объективные потребности, до настоящего времени сохраняется недостаточный уровень методической проработанности *системы стратегического планирования*, в том числе, и на региональном уровне. Не содержит такой концептуальной и методической базы и правительственная «Концепция 2020»¹. В работе это мотивируется тремя обстоятельствами.

Во-первых, Концепция как документ долгосрочного планирования не подкреплена достаточной законодательной базой, направленной на создание правовых и институциональных основ системы долговременного стратегического планирования и прогнозирования. Во-вторых, в данном документе реализация стратегических целей социально-экономического развития страны рассматривается практически исключительно с позиции задач и функций федерального центра. Регионам отводится второстепенная роль; они рассматриваются, скорее, как пространство размещения тех или иных производств, а не

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

как субъекты управления (тем более, стратегического планирования), решающие задачи экономического и социального характера в пределах их конституционно установленных полномочий. В-третьих, Концепция не формирует систему четких верифицируемых целей, которые можно было последовательно контролировать, корректируя при необходимости и саму концепцию, и механизмы ее реализации.

Роль федерального центра не может, однако, ограничиваться только подготовкой общегосударственной экономической стратегии. Не менее важной задачей выступает достижение единства нормативно-правовой и методической базы стратегического планирования в стране, обеспечивающей легитимность, контролируемость и сводимость того, что делается в этом отношении на субфедеральном уровне. В этой связи для утверждения стратегического планирования в субъектах Федерации, основные понятия, принципы, цели и инструменты государственной региональной политики следует отразить в специальном федеральном законе, разработанном на основе соответствующей общегосударственной стратегии.

Второй блок вопросов, исследуемых в диссертации, концентрируется вокруг **специфики стратегического планирования как инструмента управления социально-экономическим развитием субъекта Российской Федерации.**

Здесь отмечается, что необходимость стратегического планирования во многом определяется объективной тенденцией *децентрализации экономического управления*, что связано не только с действием правовых норм государства федеративного типа, но и с необходимостью более полно и эффективно реализовать механизмы подъема, свойственные именно региональному звену российской экономики. Решение этой задачи предполагает параллельное, а в отдельных случаях – опережающее становление системы стратегического планирования на уровне субъектов РФ. Особенно это значимо для субъектов РФ, располагающих (как Московская область) ресурсным, кадровым, инновационным и иным потенциалом для того, чтобы сделать стратегическое планирование эффективным механизмом формирования в регионе и в стране устойчиво развивающейся экономики инновационного типа.

Таким образом, формирующаяся система стратегического планирования в российских регионах должна не только соответствовать современным представлениям о целях и средствах государственного воздействия на экономику, но и отвечать специфике России как *государства федеративного типа*. Переход к стратегическому планированию должен обеспечиваться более гибким регулированием полномочий органов субрегионального управления, адаптированным к специфике условий и возможностей различных типов регионов России. Особенность этой системы - регулирование полномочий субъектов Федерации с учетом возможностей отдельных типов регионов эффективно осуществлять дополнительные управленческие полномочия и нести ответственность за их исполнение. Однако пока такой подход не получает достаточной поддержки; задачи становления стратегического планирова-

ния и реализации федеративной реформы не согласованы. В работе делается вывод, что дальнейшая разработка теории и практики стратегического планирования должна придать новый импульс продолжению федеративной реформы, выявить ее новые перспективные ориентиры.

Пока же неадекватность концептуальной и нормативно-правовой базы стратегического планирования во многом относится и к реализации этой системы управления на уровне субъектов Федерации. Хотя в отсутствие стратегического планирования на федеральном уровне сложно говорить о полномасштабной реализации данной системы управления на региональном уровне, многие субъекты Федерации осуществляют практические шаги в этом направлении и даже принимают свои законы о стратегическом планировании. Накопленный российскими регионами опыт позволяет предположить, что разработка стратегического плана социально-экономического развития субъекта РФ *должна реализовываться на следующих посылах.*

1. Стратегический план концентрируется на перспективах социально-экономического развития территории; он не подменяет другие виды планов и программ, а лишь определяет цели, направления и главные рубежи развития региона в наиболее важных, приоритетных для него областях экономики и социальной сферы.

2. Стратегический план - это документ, в соответствии с которым власти, предприятия и общественные организации подтверждают совместно сформированные цели и принимают на себя определенные обязательства по их достижению. Последнее, конечно, не исключает возможности и даже необходимости принятия данного плана в виде нормативного акта органа исполнительной или представительной власти субъекта РФ. Стратегический план не только разрабатывается, но и реализуется всеми участниками процесса стратегического планирования с учетом интересов и при участии населения. Стратегическое планирование направлено на вовлечение в принятие важнейших управленческих решений, а значит, и в их реализацию, различных социальных групп. Речь идет о планировании в форме стратегического государственно-частного партнерства, в том числе в рамках совместного обоснования долговременных целей и обеспечения согласованных действий по их достижению. При этом, однако, не следует трактовать стратегическое планирование, его основные институты и процедуры в виде некоего «общественно-консультативного процесса», в рамках которого все занимаются всем, и никто ни за что не отвечает. Реализация системы стратегического планирования в виде широкого общественного диалога не означает, что полномочные органы государственной власти субъекта РФ снимают с себя ответственность за устойчивое социально-экономическое развитие региона.

3. Процедура стратегического планирования не допускает единообразного подхода, поскольку российские регионы существенно отличаются друг от друга по уровню экономической активности; по географическим характеристикам и природным ресурсам; по основным направлениям и результатам деятельности субъектов экономической активности; по социальной организации жизнедеятельности населения и пр. В этой связи нормативные и иные

директивные документы федерального центра в сфере стратегического планирования должны носить преимущественно рамочный характер, оставляя простор для реализации региональной специфики.

4. Интегрирующим элементом системы стратегического планирования должно быть создание условий, обеспечивающих достойный уровень и качество жизни населения. Но уровень и качество жизни, в конечном счете, определяются динамизмом, эффективностью и высокой конкурентоспособностью экономики региона. Стратегическое планирование должно ориентироваться на устойчивое экономическое развитие региона, учитывающее перспективные изменения в структуре хозяйственной деятельности и совокупного спроса, с учетом возможных ресурсных, экологических и иных ограничений.

5. Ключевыми вопросами стратегического планирования экономического развития региона являются: привлечение инвестиций, достаточных для развития новых, а также инновационного обновления действующих производств; обновление структуры производства; формирование предпринимательской среды; комплексное развитие инфраструктуры жизнедеятельности населения; создание новых высокооплачиваемых рабочих мест. Этот компонент стратегического планирования активно реализуется в практике управления экономикой Московской области, которая является одним из наиболее активно инвестирующих субъектов Российской Федерации (табл.1).

Таблица 1. Доля вложений в основной капитал в ВРП Российской Федерации, регионов Центрального федерального округа и Московской области (в %)

	2000 г.	2004 г.	2006 г.	2008 г.
Российская Федерация	20,6	22,1	21,9	22,2
Центральный федеральный округ	16,5	18,4	16,2	16,6
Московская область	28,4	30,5	25,6	26,0
Вложения в основной капитал на душу населения (РФ = 100%)				
Центральный федеральный округ	100,1	102,7	101,3	93,9
Московская область	96,4	117,4	127,5	107,7

Источник: данные Росстата и Мособлстата.

6. Последовательность формирования стратегического плана в регионе можно представить как систему последовательных и взаимосвязанных шагов:

- определение целей развития, ранжированных во времени и опирающихся на социальные приоритеты и стандарты, позволяющих определить экономические предпосылки достижения этих целей;
- анализ экономической, правовой и институциональной среды развития региона; анализ ключевых параметров внешней среды (динамика и структура ВРП, общий инвестиционный климат, демографические процессы, разнообразные риски, инфляция, изменения на внешних рынках); сравни-

тельный анализ социально-экономического развития регионов аналогичного типа;

- определение результатов (как позитивных, так и негативных) предшествующих программ социально-экономического развития региона; выявление его преимуществ и более слабых мест; анализ данных о ресурсах региона и степени их использования; определение основных характеристик предпринимательского и инвестиционного климата, а также путей их улучшения;
- разработка стратегии и социально-экономической программы субъекта РФ на основе конкретизации приоритетных направлений его развития;
- разработка плана действий и практическое осуществление стратегии на основе механизмов, включающих в себя различные способы мобилизации и использования ресурсов; реализацию мероприятий в рамках региональных программ и проектов социально-экономического характера;
- анализ результативности осуществляемых мер, корректировка целей и методов их достижения на основе мониторинга, позволяющего определить меру экономической и социальной эффективности реализуемых программ и проектов, а также необходимость их корректировки и пр.

В среднесрочном периоде, как мы полагаем, получают применение следующие методы стратегического планирования социально-экономического развития на региональном уровне: метод прогнозирования; метод программно-целевого планирования; метод индикативного планирования; метод нормативного планирования и пр. Должен быть интегрирован и такой компонент стратегического управления, как метод постановки и решения задач экономической оптимизации. Этот метод применим не только для обоснования наиболее эффективной по конкретным параметрам структуры экономики региона, но и для решения вопросов более частного характера. В их числе - обоснование рациональной территориальной структуры инвестиций; сочетание компенсирующей и стимулирующей компоненты в системе межбюджетных отношений на региональном уровне; балансирование «социального выравнивания» с сохранением стимулирующей функции оплаты труда и пр.

Исключительно важной является *институциональная сторона стратегического планирования*. На основе опыта, накопленного рядом субъектов Федерации, можно высказать предположение, что роль «институционального интегратора» системы стратегического планирования может выполнить специализированный государственно-общественный орган (Калининградская область) или особый документ, адресованный всем субъектам стратегического планирования (Свердловская область и другие регионы). Опыт также показывает, что стратегическое планирование не может развиваться как надстройка над действующей системой государственного и муниципального управления. Такое планирование должно опираться на качественные изменения в текущем управлении, включая его профессионализм, информативность, открытость, межведомственную согласованность и оперативность управленческих действий и пр.

Переход к системе стратегического планирования в регионе осуществим лишь по мере готовности отдельных инструментальных блоков стратегического планирования и формирования необходимых экономических и организационных ресурсов их практической реализации. В этой связи в работе теоретически развивается *принцип этапности* в формировании системы стратегического планирования в регионе. Определены основные этапы этого процесса (апробационный, развернутый, зрелый); сформулированы их основные признаки и решаемые в их временных рамках задачи. Основным признаком зрелого этапа стратегического планирования в субъекте Федерации является придание стратегическому плану социально-экономического развития субъекта РФ статуса ведущего управленческого документа, обязательное согласование с которым выступает принципиальным требованием ко всем иным документам и практическим действиям по управлению экономикой и социальной сферой региона. На этом этапе должна быть создана развитая (т.е. обеспеченная необходимой нормативно-правовой базой) система отношений государственно-частного партнерства. Должно быть осуществлено включение в стратегический план региона критериев обеспечения его экономической безопасности, а также сформированы необходимые материальные и финансовые ресурсы (резервы) и программы действий на случай наступления различных по характеру кризисных ситуаций.

Исходной точкой формулировки и идентификации параметров стратегического плана является *система целей* социально-экономического развития региона в среднесрочной и долговременной перспективе, отражающая качественно и количественно определенный результат развития региона, который намечается достигнуть в конкретный момент времени. Во многом целевые ориентиры развития регионов устанавливаются федеральным центром, однако роль органов управления субъектов Федерации здесь также очень велика. Это связано с тем, что система целей должна быть адекватна специфике каждого региона. Цели должны формироваться на основе выявления диспропорций экономического и социального развития и опираться на прогнозную базу стратегического плана. Например, цели социально-экономического развития Московской области на долгосрочную (до 2020 года) перспективу определяются такими ее особенностями, как высокоразвитый потенциал обрабатывающего промышленного комплекса; мощный инновационный потенциал; наличие квалифицированной рабочей силы; высокая инвестиционная привлекательность; отсутствие крупных месторождений полезных ископаемых; высокий уровень трудовой маятниковой миграции населения и привлекательность для мигрантов; высокая степень дифференциации муниципальных образований по уровню экономического и социального развития и пр.

Количественная определенность целей обеспечивается разработкой *целевых показателей* – количественных характеристик (индикаторов) развития региона во времени, а также нормативов – значений целевых показателей, соответствующих требуемому научно-обоснованному уровню состояния экономики и социальной сферы региона на конкретном рубеже. Примером мо-

жет служить задача достижения нормативной обеспеченности муниципальных образований области объектами социальной инфраструктуры.

Существенным моментом стратегического плана выступает, вместе с тем, не только документарное закрепление целей социально-экономического развития региона, но и наличие ресурсной, институциональной, организационной и пр. базы для реализации подобного плана, что обобщенно может быть охарактеризовано как *«потенциал стратегического планирования»*. Переход к системе стратегического планирования должен опираться на качественное продвижение в полноте оценки величины, структуры и эффективности использования потенциала социально-экономического развития региона – как в целом, так и по его отдельным составляющим. Между тем, в настоящее время субъекты Федерации не располагают обобщающей оценкой своего социально-экономического потенциала, тем более, оценкой, адекватной задачам стратегического планирования (ее место в разных региональных стратегиях и программах развития обычно занимает экономико-географический очерк). Еще менее удовлетворительна ситуация с институциональным потенциалом стратегического планирования, с формированием механизмов, призванных *интегрировать усилия и ресурсы всех субъектов стратегического планирования*. Как следствие, органы управления субъектов РФ не всегда могут адекватно отразить систему целей стратегического планирования, а также фактическое и/или прогнозируемое состояние его ресурсной базы.

Стратегия социально-экономического развития региона должна состоять из *двух основных блоков*.

Первый блок (стратегия) – важнейшие цели и приоритеты социально-экономического развития региона на долгосрочную перспективу (10-15 лет), а также их обоснование.

Второй блок - программа социально-экономического развития региона на очередной плановый период (пять лет).

Реализация подобного подхода позволяет гибко формулировать экономические и социальные цели и приоритеты развития региона, основываясь на его историческом опыте и адаптации этого опыта к конкретным задачам *данного и перспективного этапов планирования регионального социально-экономического развития*. Полная реализация стратегических целей и соответствующих им планов социально-экономического развития региона возможна лишь в рамках системы региональных целевых программ и содержащихся в них инвестиционных проектов.

В работе выявлены основные методологические проблемы в реализации программно-целевого метода как ключевого инструментария системы стратегического планирования на региональном уровне. В их число входят:

- отсутствие единой методологической и методической базы при разработке региональных программ;
- преимущественно распределительный принцип построения программ, основанный в большей мере на внутренних источниках финансовых ресурсов; слабое использование внешних источников финансирования и возможностей государственно-частного партнерства;

- недооценка инновационных процессов в экономике региона как системообразующего звена стратегического плана и его программ;
- отсутствие необходимого информационного сопровождения и мониторинга реализации программ социально-экономического развития;
- отсутствие системного подхода в формировании законодательной базы стратегического планирования, а также адекватной организационной инфраструктуры реализации планов и программ.

Долговременные целевые программы должны занять центральное место и **в бюджетном процессе** на уровне субъекта Федерации – от бюджетного планирования до осуществления бюджетных расходов и проведения контроля за их результативностью. Важным направлением совершенствования бюджетного процесса является возможность и необходимость структурирования финансовых источников реализации стратегического плана (бюджеты всех уровней, средства предприятий, другие источники) на основе сводного финансового баланса территории. Среднесрочное бюджетное планирование позволяет увеличить сроки действия налоговых преференций инвесторам и иных форм оказываемой им поддержки. Это позволит органам управления достоверно определить долговременные финансовые ресурсы и инструменты финансовой политики субъекта РФ, а инвесторам – более четко оценить потенциальную эффективность реализации их проектов в регионе.

Среднесрочное и долгосрочное бюджетное планирование дают возможность уточнить основные требования к организационному, законодательному и инфраструктурному обеспечению реализуемых целевых программ и проектов, а также уточнить возможности доступа инвесторов к финансовым ресурсам региона. Все это формирует предпосылки к тому, чтобы бюджет субъекта Федерации служил не только финансовым ресурсом и средством контроля за расходованием государственных средств, но и эффективным инструментом управления финансовыми потоками в экономике региона. Однако при важности общих исходных требований к применению системы среднесрочного бюджетного планирования, программно-целевого бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат, в частности, отраженных в Бюджетном кодексе РФ, конкретные методики финансового планирования в рамках стратегического управления территорией должны формироваться в зависимости от специфических условий социально-экономического развития каждого региона.

Третий блок вопросов, представленных в диссертации, – обоснование модернизации российской экономики на основе инновационного пути ее развития как системообразующего фактора развития стратегического планирования, в том числе, и на региональном уровне. В работе показано, что одним из наиболее значимых аргументов для использования инструментария стратегического планирования выступают масштабность и долговременность формирования предпосылок *экономики инновационного типа*. Инновационный процесс представляет собой последовательное осуществление инноваций в различных сферах экономической активности в результате целена-

правленной деятельности хозяйствующих субъектов различного уровня - федерального, регионального, местного, отраслевого, кластерного; на уровне групп предприятий, связанных общими экономическими интересами, и даже на уровне отдельного предприятия.

Современная экономика инновационного типа и механизмы управления ею представляют собой *вертикально интегрированную систему*, построенную на разграничении властно-управленческих полномочий и постоянном взаимодействии органов управления всех уровней, что особенно важно для федеративных государств. В этой связи одним из наиболее значимых направлений формирования инновационной экономики в российских условиях выступает ее *региональный аспект*. Это обусловлено необходимостью продвижения экономики каждого региона к более высоким технологическим укладам, что обеспечит как устойчивое социально-экономическое развитие данного субъекта Федерации, так и увеличение его вклада в решение общегосударственных проблем.

Цели и конкретные пути инновационного развития региона формируются под влиянием трех основных факторов:

- создания совокупности объективных условий и предпосылок для перехода экономики региона на инновационный путь развития;
- формирования у всех субъектов рынка достаточных мотивов для активизации инновационных процессов;
- создания системы институтов централизованного, корпоративного и финансового управления, отвечающих требованиям современной экономики инновационного типа.

Для перехода экономики региона на инновационный путь развития важное значение имеет его инновационный потенциал. Это - своего рода плацдарм для формирования и эффективного функционирования экономики инноваций. Инновационный потенциал региона включает в себя материально-технические, информационные, финансовые, человеческие и другие компоненты. Так, материально-технические ресурсы определяют технологическую базу инновационного потенциала, которая впоследствии будет влиять на масштабы и темпы инновационной деятельности в экономике региона. Как показано в работе, для российской экономики в целом, а также для ее региональных звеньев все большую остроту приобретает кадровая проблема, проявляющаяся в отсутствии необходимого числа ученых, разработчиков, инженеров, техников и рабочих, способных не только генерировать инновации, но и довести их технологический, экономический и социальный эффект до стадии полной реализации. Для каждого региона важна и финансовая база инновационного развития, основанная на комбинации бюджетных источников и ресурсов венчурного финансирования.

В последние годы, несмотря на определенные усилия и расширение объемов финансирования, в полной мере реализовать роль государства как катализатора инновационных процессов в российской экономике пока не удастся. Во многом это связано с тем, что принятые на общегосударственном уровне решения не обеспечили достаточного участия субъектов РФ в реализации мо-

дели инновационного развития. Это результат того, что до настоящего времени федеральный законодатель не создал правовых условий, позволяющих органам государственной власти субъектов РФ заинтересованно и результативно участвовать в развитии и стимулировании инновационных процессов в региональной экономике, увеличивая и эффективно используя свой инновационный потенциал. Подобная практика не учитывает региональную специфику, обуславливающую возможность формирования в различных типах субъектов Федерации своей особой экономики инноваций.

Инновационный потенциал страны во многом поддерживается и определяется теми регионами, которые обладают крупными базами исследований и разработок, а также возможностями их практической реализации. Все это указывает на важную роль регионов в стимулировании инновационной деятельности и в обеспечении конкурентоспособности российских предприятий. Повышение эффективности управления инновационными процессами на региональном уровне, как одно из важнейших слагаемых системы стратегического управления, предполагает решение двух взаимосвязанных задач. Первая из них – формирование основополагающих нормативно-правовых, институциональных, налогово-бюджетных, земельно-имущественных и иных условий, адекватных задаче эффективного осуществления регулирующей и стимулирующей функции государства в инновационном процессе. Эта задача должна быть решена федеральным законодателем. Вторая задача – конкретизация в рамках этой функции государства места и роли субъектов РФ, органов их исполнительной власти с акцентом на достаточность их полномочий и реальную заинтересованность в решении задачи стимулирования инновационных процессов в экономике региона.

Круг недостающих в настоящее время полномочий субъектов Федерации может быть идентифицирован с точки зрения наличия у них достаточных инструментов и ресурсов для достижения стратегических целей их социально-экономического развития, в первую очередь, для решения задач создания в регионе экономики инновационного типа. В числе таких наиболее существенных недостающих полномочий можно назвать:

- ограниченность прав субъектов Федерации в сфере налогового стимулирования инвестиций и инноваций в экономике региона, в том числе права на введение дополнительных инвестиционно-ориентированных налоговых льгот для предпринимателей, инвесторов и иных субъектов инновационной деятельности, включая и иностранных инвесторов,
- ограниченность возможностей субъектов Федерации в вовлечении в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, в том числе находящихся в федеральной собственности;
- отсутствие достаточных возможностей реализации региональных программ инновационного характера, включающих меры по облегчению процедур передачи фирмам научных разработок, осуществленных при участии средств регионального бюджета; по подготовке научных кадров; по участию в финансировании научных и технологических разработок;

• отсутствие права создания «собственной» сети региональных научных центров, выступающих инкубаторами инновационного предпринимательства, в том числе, малого и среднего бизнеса, для стимулирования чего целесообразно зачисление в консолидированные бюджеты субъектов Федерации всех видов налоговых доходов, поступающих от субъектов инновационного малого и среднего предпринимательства.

Эти инновационно-ориентированные полномочия регионов ныне особенно актуальны и важны, поскольку экономический кризис 2008-2009 годов обозначил инновационное обновление как основную предпосылку устойчивого, долговременного развития российской экономики и решения на этой основе всего комплекса задач социального характера.

Активизация регионального сегмента национальной инновационной системы в последнее десятилетие стала определяющим элементом в стратегии социально-экономического развития *Московской области*. Область располагает многопрофильным научно-техническим и инновационным потенциалом. Его основа – более 240 организаций, выполняющих научные исследования и разработки (почти пятая часть научных организаций России). В регионе находится 9 из 14 официально установленных наукоградов России; создана федеральная внедренческая ОЭЗ «Дубна», а также система региональных промышленных округов. По численности занятых научными исследованиями и разработками (более 90 тыс. человек или 10% научных работников страны) область занимает 3-е место в России после Москвы и Санкт-Петербурга. Основные показатели инновационной деятельности в области существенно превосходят средние по Российской Федерации (табл.2).

Таблица 2. Показатели инновационной деятельности предприятий и организаций России и Московской области

	2000г.	2003г.	2005г.	2007г.	2008г.
Численность персонала, занятого исследованиями и разработками, в расчете на 10 тыс. занятых в экономике	13,8	13,0	12,2	11,8	11,1
Российская Федерация	41,2	37,3	32,4	30,8	28,6
Московская область					
Московская область к РФ (в %)	298,6	286,9	265,6	261,0	257,7
Затраты на исследования и разработки в расчете на 1000 руб. ВРП (руб.)					
Российская Федерация	13,3	15,8	12,8	13,8	13,1
Московская область	49,8	45,8	30,7	31,5	27,3
Московская область к РФ (в %)	374,4	289,9	239,8	228,3	208,4

Источник: данные Росстата и Мособлстата.

Сказанное о возможности и необходимости существенно активизировать роль регионального звена национальной инновационной системы при нали-

ции достаточного круга полномочий и ресурсов в распоряжении органов исполнительной власти субъектов Федерации подтверждается и опытом инновационного развития экономики Московской области, итогами работы, проведенной Правительством области по формированию регионального сегмента национальной инновационной системы. Опыт региона показывает, что только инновационный путь обеспечивает перспективы устойчивого роста производства, инвестиций и уровня жизни населения, а также согласование экономических, социальных, налогово-бюджетных и иных интересов региона, хозяйствующих субъектов и населения. Однако в настоящее время органы исполнительной власти Московской области не имеют достаточных инструментов для сохранения и преумножения этого потенциала, превращения его в ключевой фактор своего устойчивого хозяйственного и социального развития. Это, в частности, обусловлено неоправданными налоговыми и бюджетными ограничениями, а также ограничениями, касающимися использования федерального имущества инновационной сферы, возможностей более активно поддерживать инноваторов - разработчиков и привлекать инвесторов для реализации инновационных программ и проектов и пр.

При реализации инновационного пути развития экономики региона использование методов стратегического планирования находит воплощение в долговременном выверенном выборе и разносторонне обеспеченном формировании системы институтов инновационного развития (ОЭЗ, промышленные округа нескольких видов, технопарки, бизнес-инкубаторы, целевое формирование кластерных систем и пр.). Элементы стратегического планирования реализуются также в долговременном подходе к инфраструктурному обеспечению территорий локализации этих институтов промышленного и инновационного развития, в системном подходе к решению вопросов «социального блока» инновационной экономики и пр. Так, в Московской области формирование и деятельность промышленных округов закреплены особым законом области. К настоящему времени из 58 запланированных промышленных округов области, 21 уже имеет управляющую компанию. Систему региональных «зон», «округов» и пр. как инструмент промышленно-инновационного развития используют и многие другие субъекты РФ. Однако в последующем стратегию формирования региональных зон или округов целесообразно более тесно включить в единую стратегию промышленной, инновационной и инвестиционной политики российских регионов. Регионы, осуществляющие создание таких зон, округов и пр. могли бы получить – под свою ответственность - право на софинансирование инновационных разработок, на дополнительные меры стимулирования для резидентов зон, если это соответствует приоритетам инновационного развития экономики региона и страны в целом.

Практика доказала, что инновационный прорыв происходит лишь в тех регионах, где формируется интегральная совокупность экономических и социальных предпосылок, приводящих «на выходе» к инновационному мультипликативному эффекту. Для реализации названного эффекта в государственной инновационной политике необходимо ориентироваться в преимущественной мере не на налогово-бюджетные и иные финансовые инструменты,

а на формирование системы факторов, выступающих в роли «ядра» инновационного развития экономики региона. Для этого субъекты Федерации должны обладать совместимыми и отвечающими требованиям инновационной экономики кадровыми, технологическими, инфраструктурными, ресурсными и прочими возможностями, причем кадровый потенциал инновационного ядра экономики региона является, несомненно, определяющим.

В работе констатируется, что в Московской области уже в настоящее время практически используются элементы стратегического планирования, в частности, при решении задач инновационного развития экономики региона. Именно это позволило в последние 10 лет существенно укрепить позиции Московской области среди регионов России как одного из лидеров инвестиций (в том числе, в социальную инфраструктуру), а также лидеров инновационного развития (см. табл.3).

**Таблица 3. Московская область в экономике
Центрального федерального округа в 2000-2008 гг.**

Показатели	Удельный вес Московской области в Центральном федеральном округе (в %)		
	2000 г.	2004-2005 гг.	2008 г.
Валовой региональный продукт	9,6	11,6	12,7
Поступление налоговых платежей в бюджетную систему РФ	12,3	11,8	12,8
Объем отгруженной продукции, выполненных работ и услуг			
* добыча полезных ископаемых	-	5	1,5
* обрабатывающие производства	-	20,2	22
Инвестиции в основной капитал	16,7	20,1	20,7
Иностранные инвестиций	6,2	9,5	12,1
Ввод в действие объектов социально-культурного назначения:			
жилые дома	25,6	37,4	41,2
дошкольные образовательные учреждения	-	4,7	17,3
общеобразовательные учреждения	8,4	8,5	22,2
больничные учреждения	1,5	7,7	15,6
амбулаторно-поликлинические учреждения	6	7,8	28
Оборот розничной торговли	9,7	13,2	19,2
Платные услуги населению	10,1	12,3	14

Источник: данные Росстата и Мособлстата; данные по ВРП за 2008 г. – оценка автора

Условием ускорения инновационного развития экономики и социальной сферы региона на основе методов стратегического планирования должно стать:

- создание и последовательная поддержка «центров инновационной активности», с концентрацией в них наиболее конкурентоспособных высокотехнологичных производств. Научно-инновационный потенциал этих центров должен стать базой для создания кластеров инновационных производств, что реализуемо только на основе осуществления соответствующих целевых программ субъекта Федерации; программ, имеющих адекватное правовое и финансовое обеспечение и базирующихся на интеграции науки, образования и бизнеса;
- формирование «инновационно-благоприятной» и «инновационно-восприимчивой» предпринимательской среды с учетом того широкого смысла, который вкладывается в понятие «инновации» современной экономической теорией и практикой управления (технологические, продуктовые, управленческие и прочие инновации);
- активное использование различных форм и механизмов государственно-частного партнерства, ориентированных на специфику инновационных процессов в экономике.

Применение методов стратегического планирования требует адекватного *нормативно-правового обеспечения*. До настоящего времени на федеральном уровне не удалось подготовить качественный законопроект о принципах и методах долгосрочного планирования и прогнозирования в стране. Это делает особо актуальным формирование нормативно-правовой базы стратегического планирования на уровне субъектов РФ. Такие законы приняты уже целым рядом субъектов Федерации. В Подмосковном регионе ранее также был подготовлен проект закона «О стратегическом планировании развития Московской области». Однако работа над данным законопроектом не была доведена до логического завершения. В настоящее время созрели посылки к тому, чтобы продолжить и завершить эту работу с учетом имеющегося опыта долговременного планирования развития региона, его качественно более значительных финансовых и иных возможностей, а также на основе четкого определения места и роли региона в инновационном обновлении российской экономики в целом. В последние годы регион предпринял ряд дополнительных мер по поддержке реального сектора экономики и его инновационной компоненты. Инструментами такой поддержки стали:

- поправки в закон Московской области о льготном налогообложении, в соответствии с которыми снижена ставка налога на прибыль с 18% до 14% (в части, зачисляемой в областной бюджет) для организаций, имеющих объекты интеллектуальной собственности, а также инвестирующих средства в недвижимость;
- закон Московской области по снижению ставки налога для предприятий малого бизнеса, перешедших на упрощенную систему налогообложения;
- закон Московской области, позволяющий предприятиям малого и среднего бизнеса реализовать преимущественное право на приобретение

арендуемого недвижимого имущества, находящегося в муниципальной и государственной собственности; устойчиво финансируется долгосрочная программа поддержки и развития малого предпринимательства. В 2009 г. поддержка была оказана 180 предприятиям на сумму 127,4 млн. руб.

В отсутствие соответствующего федерального законодательства в области также разработан закон субъекта РФ «Об инновационной политике». Тем не менее, создание особых или специальных экономических зон или округов как опорных «точек» инновационного развития территорий должно получить правовое закрепление. Необходим и федеральный закон об инновационной деятельности (политике), который должен, в частности, решить вопрос о дополнительных полномочиях в сфере инновационной политики для группы регионов – лидеров инновационного развития российской экономики.

Четвертый блок вопросов, исследуемых в диссертации, раскрывает **социальные слагаемые стратегического планирования**. В системе стратегического планирования эти слагаемые формируют собой не только особые цели (приоритеты) плана, но и механизмы решения сформулированных в нем задач хозяйственного развития, включая, прежде всего, переход к экономике инновационного типа. В работе показано, что в рамках решения этой задачи в Подмосковном регионе особое внимание уделяется формированию **социальных предпосылок** формирования экономики инноваций. Это – сфера активной социальной политики со стороны субъекта Федерации, в частности, в сфере занятости, воспроизводства трудовых ресурсов и оплаты труда работников. Такая политика в современных условиях включает в себя не только приоритетные цели стратегического планирования (рост уровня и качества жизни населения региона), но и, что очень важно, эффективные пути реализации его экономических составляющих. Речь идет о позитивном воздействии социальных изменений на достижение таких целей стратегического плана субъекта РФ, как структурная перестройка экономики, опережающее развитие регионального инновационного комплекса, усиление роли потребления работников как стимула развития экономики региона и пр.

Социальные функции субъектов Федерации многообразны и могут вступать в известное противоречие друг с другом. Кроме того, социальная политика регионов вынуждена считаться с наличием общегосударственных (федеральных) приоритетов социального развития, а также со значительным числом социальных функций, выполняемых органами местного самоуправления. В этих условиях только стратегическое планирование позволяет обеспечить внутреннее единство социальной политики субъекта Федерации: согласованность целей и необходимых ресурсов; взаимодействие всех трех уровней социальной политики (федерального, регионального и местного), а также взаимоувязку приоритетов социального и экономического развития территории, причем в долгосрочной перспективе.

Эта согласованность социальных и экономических ориентиров в практике стратегического планирования отражает систему как **прямых**, преимущественно краткосрочных взаимодействий экономических и социальных фак-

торов (рост производства создает возможности расширения личного потребления и иных источников социального развития), так и возникающих *обратных связей* преимущественно долговременного характера. Суть последних состоит в том, что рост потребления и качества жизни населения формирует социальные посылки и стимулы (как для работников, так и для работодателей и инвесторов) к устойчивому экономическому развитию, прежде всего на основе инноваций. Акцент в рамках стратегического планирования делается именно на обратные связи, что расширяет возможности региона по обеспечению своего устойчивого социально-экономического развития.

Реально ожидаемый в перспективе позитивный эффект обратных связей, как результата положительных изменений в социальной сфере нельзя воспринимать вне тех приоритетов стратегического плана, которые будут определять развитие экономики региона в перспективе. В этом смысле правомерно говорить о такой задаче стратегического планирования, как создание совокупности социальных предпосылок умножения и эффективного использования экономического и инновационного потенциала субъекта Федерации. Его важнейшие компоненты – развитие образования, подготовки и социального обустройства кадров, совершенствование системы здравоохранения, создание адекватных новой экономике форм и институтов оказания социальных услуг населению. Важное значение имеют меры по ориентации средней заработной платы работников не на прожиточный минимум, а на реальную стоимость жизни и издержки воспроизводства квалифицированной рабочей силы; применение стимулирующих форм оплаты труда; использование гибких графиков работы; расширение сферы дистанционной занятости и пр.

Значимость социальных предпосылок реализации целей стратегического планирования делает необходимым активизацию политики субъекта Федерации по формированию и повышению эффективности использования его трудового потенциала. Это предполагает осуществление мер по развитию систем образования и профессиональной подготовки, а также здравоохранения; борьбу с профессиональными заболеваниями, формирование долговременной стратегии миграционной политики. В частности, актуальны целевые меры по привлечению наиболее активной части трудоспособного населения в сферу развивающихся инновационных производств, что требует решения ряда проблем в сфере инвестиционной и образовательной политики региона; социального обустройства особых точек инновационного развития экономики региона и пр. Развитие сферы науки в современных условиях – не только условие перехода к экономике инновационного типа, но и расширение одного из важнейших сегментов высокой оплаты труда, источник формирования среднего класса и социальной стабильности, необходимое условие воспроизводства научного и образовательного потенциала страны и пр.

В стратегическом регулировании нуждаются и миграционные процессы, включая «маятниковую миграцию» жителей области в столичный мегаполис. По имеющимся оценкам, примерно 750-800 тыс. жителей области работают в Москве, а около 50 тыс. москвичей трудятся в Подмосковье. Стратегическая установка в этом отношении будет базироваться на концепции создания в

экономике региона «конкурентных рабочих мест», на целенаправленном регулировании миграционных потоков с целью примерно сравнять оба показателя в перспективе до 2020 г. Будет осуществляться дальнейшее лоббирование предложения о взимании НДС по месту жительства работников.

Ориентация Правительства Московской области на существенное повышение средней оплаты труда с целью стимулирования инновационных и инвестиционных процессов, а также более быстрого обновления основного капитала и структурных изменений в экономике может быть охарактеризована как одна из наиболее важных стратегических инициатив, которые в последнее время были выдвинуты на уровне субъектов Федерации. Проведенные исследования показали, что до последнего времени наблюдалось отсутствие экономически значимой связи между индексом реальной заработной платы и индексом физического объема ВРП Московской области. Указанная стратегическая инициатива направлена на то, чтобы **обеспечить заработной плате роль важного стимула модернизации экономики региона.**

С 2000 г. до 2009 г. (первое полугодие) средняя заработная плата работников в Московской области увеличилась с 102,1% среднего российского уровня до 129,0%. Данный курс реализуется с учетом не только возможностей современного рыночного хозяйства и методов централизованного регулирования, но и существующих экономических и социальных ограничений по росту средней оплаты труда. Особенно значимы эти ограничители тогда, когда указанная инициатива в сфере оплаты труда реализуется в пределах одного региона, в условиях сложных и не всегда достоверно учитываемых потоков товаров, капиталов, рабочей силы и пр. Однако при использовании методов стратегического планирования существует возможность не только предвидеть позитивные и негативные последствия данной инициативы, но и предложить методы их регулирования, позволяющие выбрать и реализовать наилучший вариант ее практической реализации. Так, в число позитивных результатов данной инициативы входит активизация инновационных процессов и инвестиций, прежде всего, связанных с замещением живого труда в производстве; постепенное «вытеснение» производств, которые ныне продолжают существовать только за счет низкой оплаты труда работников. По нашим оценкам, в настоящее время неэффективно используются мощности и трудовой потенциал примерно 25% крупных предприятий региона. Реструктуризация этих предприятий обеспечит высвобождение площадок для создания других производств, прежде всего, для системы малых и средних предприятий; возвращение в регион части «маятниковых мигрантов». Инициатива обеспечит рост покупательной способности населения региона, увеличение доходов его консолидированного бюджета за счет дополнительных поступлений по НДС с более высоких заработков работников и пр.

Проведенные исследования позволили сформулировать основные воспроизводственные условия, при которых в наибольшей мере может быть обеспечена роль заработной платы как одного из важных факторов устойчивости роста и инновационного обновления экономики и социальной сферы Московской области. К их числу относятся:

- макроэкономические факторы (постепенное укрепление российской валюты; устойчивое развитие бюджетно-финансовой и банковско-кредитной системы; формирование институциональных условий перехода от ресурсо-ориентированного к инновационному развитию национальной экономики);
- факторы региональной структурной политики (переориентация экономики региона на преобладающее значение динамики инновационных производств с важными социальными эффектами в сфере занятости и оплаты труда; дальнейшее проведение активной политики в сфере оплаты труда; повышение доли оплаты труда до 60-70% ВРП против 44-45% в настоящее время);
- трудоресурсные факторы (рост образования и квалификации работников; упорядочение миграционных процессов и сокращение их негативного воздействия на рынки труда, сокращение маятниковой миграции).

Рассмотренный выше подход к системе целей и инструментов социальной политики региона предусматривает, таким образом, не только иницилирующее и стимулирующее воздействие, которое растущий уровень оплаты труда должен оказать на процессы технической реконструкции и модернизации в экономике региона. Эта стратегия учитывает также и позитивное воздействие динамично растущего и реализуемого преимущественно «на месте» потребительского спроса, способного стать дополнительным мощным стимулом развития производства, расширения занятости и пр. Именно это дает основания рассматривать названную выше инициативу руководства области как «стратегическую», т.е. ведущую к общему существенному повышению устойчивости и эффективности функционирования хозяйственного комплекса региона, к усилению его вклада в модернизацию и устойчивое развитие всей российской экономики в целом. Сказанное касается всех основных параметров эффективности рыночной экономики, а именно: социальной эффективности (по основным характеристикам социальных и демографических процессов); структурной эффективности (по доле инновационных производств и отраслей); бюджетной эффективности (стабильное возрастание налоговой базы и бюджетной обеспеченности региона) и пр.

В **Заключении** излагаются основные выводы и рекомендации, отражающие результаты выполненного исследования.

III. ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

По теме диссертации опубликовано 30 печатных работ (в том числе, 3 индивидуальные монографии) общим объемом 62,9 п.л. (все написано лично соискателем). 7 работ опубликованы в периодических изданиях, рекомендованных ВАК Российской Федерации.

1. Монографии, брошюры, учебники и учебные пособия:

- 1.1. Крымов В.Б. Роль государственных закупок в управлении социально-экономическим развитием региона. М: ИЭ РАН, 2006 (12,1 п.л.).
- 1.2. Крымов В.Б. Заработная плата в системе управления социально-экономическим развитием субъекта Российской Федерации. М.: РАЕН, 2008 (13,1 п.л.).

1.3. Крымов В.Б. Стратегическое планирование в системе управления социально-экономическим развитием субъекта Российской Федерации. М.: Издательский дом «Московия», 2010 (22 п.л.).

2. Главы в монографиях и сборниках:

2.1. Крымов В.Б. Государственный заказ как инструмент обеспечения устойчивого развития региона. – «Проблемы роста конкурентоспособности российской экономики». - М.: ИЭ РАН, 2004, стр.415-426 (0,7 п.л.).

2.2. Крымов В.Б. Народнохозяйственный комплекс Московской области: основные показатели структуры и динамики развития. - «Трансформации в экономике России» М.: ИЭ РАН, 2004, стр.5-21 (0,9 п.л.).

2.3. Крымов В.Б. Определение стратегических целей и механизмов реструктуризации экономики региона (на примере Московской области). - «Современные тенденции развития экономики России», М.: Институт экономики РАН, стр.79-89 (0,8 п.л.).

2.4. Крымов В.Б. Экономические механизмы стимулирования структурных изменений в экономике региона. - «Роль субъектов федерации в формировании инновационной модели развития экономики России» М.: URSS, 2009, стр.77-91 (0,9 п.л.).

2.5. Крымов В.Б. Теория и практика федерального закона о закупках. - Федеральный справочник. Вып.21. М. Издание Совета Федерации и Государственной думы. 2008, стр.491-494 (0,5 п.л.).

2.6. Крымов В.Б. О роли субъектов Федерации в формирующейся системе государственного стратегического планирования. - «Стратегическое планирование в регионах и городах России». Вып.№9, СПб.2009,стр.16-17(0,2 п.л.).

2.7. Крымов В.Б. Формирование концепции стратегического управления экономикой регионов. - «Формирование системы стратегического управления экономикой региона». М., 2009 (1,5 п.л.).

3. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК России:

3.1. Крымов В.Б. АССТАР: опыт и сотрудничество.- «Вопросы статистики», 1999, №1 (0,2 п.л.).

3.2. Крымов В.Б. Государственный заказ в системе управления социально-экономическим развитием региона. - «Федерализм», 2005, №1,стр.31-46 (0,8 п.л.).

3.3. Крымов В.Б. Изменение трудовых функций работников и принципов оценки их труда в различных моделях экономического роста.- «Вестник Института экономики», 2008, №1, стр.215-223 (1,0 п.л.).

3.4. Крымов В.Б. Стратегические ориентиры в управлении социально-экономическим развитием региона.-«Федерализм», 2008, №3, стр.59-76 (1,0 п.л.).

3.5. Крымов В.Б. Роль заработной платы в активизации структурных изменений в экономике региона - «Человек и труд», 2009, №9, стр.27-30 (0,5 п.л.).

3.6. Крымов В.Б. Проблемы оценки нематериальных активов в отечественной статистике и бухгалтерском учете. - «Финансы и бизнес», 2009, №2, стр. 118-125 (0,8 п.л.).

3.7. Крымов В.Б. Рост оплаты труда как фактор активизации развития эконо-

мики региона (на примере Московской области). – «Вестник Института экономики РАН», 2009, №4, стр.286-302 (0,7 п.л.).

4. Другие научные и прочие публикации:

4.1. Крымов В.Б. Государственная политика в сфере информатизации Московской области. - «Информационные технологии территориального управления», 2003, №38, стр. 7-14 (0,5 п.л.).

4.2. Крымов В.Б. Социально-экономическое развитие Московской области. - «Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика», 2008, №11, стр.11-19 (0,7 п.л.).

4.3. Крымов В.Б. В Подмосковье найдется работа и москвичам. - Интервью «Российской газете» (Центральный выпуск), №4385 от 8 июня 2007 г.(0,2 п.л.).

4.4. Крымов В.Б. Простейший экономический постулат: хочешь развивать рынок – повышай зарплату. - Интервью газете «Известия» от 11 июля 2008, стр.4 (0,4 п.л.).

4.5. Крымов В.Б. Методика рейтинговых агентств является исполнением политического заказа. - Интервью журналу «Деньги», 2008, №45, стр.16-20 (0,6 п.л.).

4.6. Крымов В.Б. Экономика министра. - Интервью газете «ЕНП» 15 июля 2008 г., стр.2 (0,4 п.л.).

4.7. Крымов В.Б. Эмбарго на кризис. - Интервью газете «ЕНП» 21 окт., 2008, стр.2 (0,4 п.л.).

4.8. Крымов В.Б. Беднота не приходит одна. - Интервью газете «Коммерсантъ», 1 ноября 2008 г., стр.2 (0,3 п.л.).

4.9. Крымов В.Б. Юбилей экономики. – Интервью газете «Известия», 24 ноября 2009 г., стр.9 (0,4 п.л.).

5. Доклады на научных конференциях:

5.1. Крымов В.Б. О программе информатизации Московской области. - Сборник материалов I-ой Московской областной научно-практической конференции «Проблемы интеграции информационных ресурсов Московской области», Москва, 1995, стр. 4-8 (0,2 п.л.).

5.2. Крымов В.Б. О реформировании статистической деятельности на территории Московской области. - Сборник материалов II-ой Московской областной научно-практической конференции «Проблемы интеграции информационных ресурсов Московской области», Москва, 1997, стр. 26-36 (0,8 п.л.).

5.3. Крымов В.Б. О проекте Закона Московской области «О единой системе создания и использования информационных ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления Московской области». - Материалы III-ей научно-практической конференции «Проблемы интеграции информационных ресурсов Московской области», М., 1999, стр. 14-18 (0,3 п.л.).

5.4. Крымов В.Б. Правовое и организационное обеспечение информатизации в Московской области. - Тезисы докладов IV-ой Московской областной научно-практической конференции «Проблемы интеграции информационных ресурсов Московской области». М., 2001, стр. 6-8 (0,2 п.л.).