



УДК 338 (470 + 571)

МЕГАПРОЕКТИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА: ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ

А. Н. ЖУКОВ*Волгоградский
государственный
университет**e-mail:
labser@volsu.ru*

Обоснована перспективность разработки стратегий социально-экономического развития федеральных округов России в формате территориальных мегапроектов, раскрыты особенности их формирования, проанализированы преимущества и возможные риски реализации.

Ключевые слова: макрорегион, федеральный округ, стратегия, развитие, мегапроект, риски.

В Указе Президента РФ «Основах стратегического планирования в Российской Федерации» предполагается обязательная разработка стратегических документов социально-экономического развития федеральных округов РФ [9]. В настоящее время Правительством РФ уже утверждены разработанные Министерством регионального развития РФ «Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г.», «Стратегия социально-экономического развития Сибири на период до 2020 г.», «Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2020 г.», «Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 г.».

Во исполнение решения Правительства РФ от 12.04.2010 г. (протокол №12), Министерством регионального развития РФ осуществлена разработка проекта «Стратегии социально-экономического развития Южного федерального округа на период до 2020 г.» (далее – Стратегии ЮФО), которая разработана в сотрудничестве с администрациями субъектов Федерации, входящими в округ, при координации Полномочного представителя Президента Российской Федерации в ЮФО.

На основе комплексного анализа определена стратегическая миссия Южного федерального округа (ЮФО) в составе Российской Федерации на прогнозный период, которая состоит в превращении в одного из российских лидеров инновационного развития, в оплот стабильности и мощного конструктивного российского влияния на территории Кавказского макрорегиона, в черноморском и каспийском бассейнах, что предполагает:

- создание главной продовольственной базы страны на основе формирования национального мегакластера АПК, включающего весь комплекс производств и инновационных центров, обеспечивающих его эффективное функционирование «от поля до продукта»;
- реализацию транзитного потенциала ЮФО путем развития международных транспортных коридоров (МТК);
- развитие многофункционального рекреационного комплекса международного масштаба, повсеместной распространенности и всех уровней ценовой доступности;
- инновационную модернизацию, развитие и создание новых промышленных районов и кластеров на территории округа.



Перспективы пространственного развития ЮФО связаны с созданием и функционированием устойчивого территориального каркаса, основу которого определяют существующие и новые центры инновационного экономического роста, призванные способствовать реализации потенциала ускоренного развития тяготеющих к ним территорий путем формирования зон опережающего развития (ЗОР) ЮФО.

В округе выделено 26 перспективных региональных ЗОР, которые на основе оценки важнейших региональных особенностей, перспектив развития межрегиональных связей и межотраслевых взаимодействий, были объединены в 3 крупные ЗОР ЮФО – Черноморско-Кубанскую, Азово-Донскую и Волжско-Каспийскую. Как ожидается, в рамках ЗОР будет идти ускоренное развитие базовых и перспективных отраслей, инфраструктуры федерального уровня, территориально-промышленных кластеров.

В рамках подготовки проекта Стратегии ЮФО был сформирован перечень крупных инвестиционных проектов округа на период до 2020 г., а также перечень приоритетных проектов в экономической, социальной и экологической сферах ЮФО, реализуемых или намеченных к реализации в период до 2013 г., в который вошли более 20 проектов. К числу приоритетных отнесены проекты в сфере АПК, туризма, транспортной инфраструктуры, добывающей промышленности и энергетики, легкой и фармацевтической промышленности, производства строительных материалов и деревообрабатывающей промышленности, ЖКХ и водного хозяйства. Так, в 2020 г. по сравнению с 2009 г. рост ВРП округа составит 1,9 раза, реальные располагаемые доходы населения и производительность труда в экономике увеличатся в 2 раза. Средняя ожидаемая продолжительность жизни населения при рождении возрастет с 69,9 лет в 2009 г. до 77 лет в 2020 г., численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума снизится в указанный период с 18% до 10%, обеспеченность населения округа врачами (на 10 тыс. человек) увеличится с 47,9 до 51,8, охват дошкольным образованием детей старше 5-ти лет возрастет с 53,9% до 87%, а доля граждан, живущих в неблагоустроенном жилье, сократится с 43% в 2009 г. до 17% в 2020 г.

В сфере рационального природопользования и экологии к 2020 г. намечено: снижение доли населения, проживающего в городах с «высоким» и «очень высоким» загрязнением атмосферного воздуха (в Астраханской, Волгоградской и Ростовской областях – до 45%); снижение до среднего по стране уровня доли населения, необеспеченного кондиционной водой для хозяйственно-питьевого водоснабжения; снижение степени загрязнения водных объектов, используемых для питьевого водоснабжения, не отвечающих нормативам качества по санитарно-химическим и микробиологическим показателям; рост доли переработанных промышленных и твердых бытовых отходов до среднего по стране показателя (6,12%) от их общего количества; сокращение на 20% количества и занимаемых площадей мест хранения отходов, не отвечающих санитарным и экологическим требованиям; достижение среднероссийского показателя доли рекультивированных земель от общей площади нарушенных земель.

Достижение целей социально-экономического развития округа призвана обеспечить система мероприятий по реализации Стратегии ЮФО, включающая широкий спектр организационных, правовых и финансовых мер, которые базируются на рациональном сочетании федеральных, региональных и отраслевых интересов и увязаны с положениями стратегических документов социально-экономического развития Российской Федерации [2].

Перспективным инструментом, способным обеспечить интеграционное взаимодействие регионов ЮФО и СКФО в процессе реализации стратегии, может стать территориальный мегапроект как комплексная окружная целевая программа межрегионального статуса [8].

Накопленный в России опыт управления на основе программно-целевого подхода к развитию проблемных мезотерриторий позволяет выделить ряд условий,



требующих применения такого инструмента как мегапроекты для решения территориальных проблем.

Во-первых, объективная необходимость в территориальном мегапроектировании возникает при наличии проблем, которые по своей природе являются многоцелевыми и комплексными, а традиционные методы отраслевого и территориального управления и планирования оказываются недостаточными для принятия обоснованных решений с учетом всей сложности ситуации, порожденной многообразными переплетениями интересов и связей внутри территориального сообщества.

Во-вторых, временной интервал, требуемый для выявления и устранения проблемы, как правило, не вписывается в среднесрочный (3–5 лет) период. Между тем исключительно важно рассмотреть во времени всю историю возникновения конкретной проблемы с выделением важнейших этапов ее нарастания. Каждой проблеме территориального характера присуща своя временная логика развития.

В-третьих, мегапроекты необходимы, когда область распространения территориальных проблем не совпадает с сетками экономического и административного районирования. Территориальные границы решения тех или иных социально-экономических задач зависят как от потенциальной емкости ресурсов, так и от масштабов реально вовлекаемых в хозяйственный оборот факторов производства с учетом радиуса влияния программных мероприятий.

Как свидетельствует исторический и современный отечественный опыт, существуют, по крайней мере, две наиболее распространенные границы решения территориальных проблем. В первом случае проблемы такой привязки при их практической реализации объединяют несколько административных единиц, связанных между собой единым замыслом решения. Во втором случае территория, на которой реализуется проблема, занимает лишь часть области, региона, округа. Редким исключением является ситуация, когда территория, которой присуща характерная проблема, полностью совпадает с границами того или иного административного образования.

В-четвертых, территориальные мегапроекты целесообразны в случае возникновения необходимости комплексного использования природных ресурсов межотраслевого и многоцелевого применения. Усиление межотраслевого значения природных ресурсов предъявляет новые требования к оценке возможностей по многоцелевому использованию каждого ресурса в интересах многих заинтересованных субъектов территории и различных организаций. Это приводит к смене традиционных подходов, согласно которым каждое заинтересованное ведомство подходило к разведке и использованию ресурсов с субъективных позиций (для решения собственных проблем) и соответствующих требований к их качественно-количественным характеристикам. В результате один и тот же ресурс изучался многими организациями автономно, что вело к дублированию работ и, соответственно, к удорожанию их стоимости. Кроме того, при оценке ресурсов с точки зрения развития различных сфер национального хозяйства в силу их ограниченности противоречивость интересов была неизбежной. Комплексное же использование природно-сырьевых, интеллектуальных ресурсов требует межотраслевого подхода, применение которого позволяет создать высокоэффективную структуру хозяйства территории, обеспечить формирование единой производственной и социально-бытовой инфраструктуры, способствуя более рациональному использованию ее природных ресурсов.

В-пятых, мегапроектирование становится необходимым, когда существующие формы и методы управления оказываются неспособными обеспечить взаимную увязку ряда проектов отраслевого и межотраслевого характера, связанных едиными целями и задачами. Между тем такая увязка просто необходима уже только в силу того, что стыковка отраслевых интересов неизбежно порождает цепь внутренних противоречий. Так, каждый отраслевой проект призван обеспечить выполнение



вполне конкретных производственно-экономических задач, для чего в соответствии с ресурсными возможностями отрасли определяются сроки и очередность этапов его реализации. Критерием же для определения временных параметров проекта является целевая ориентация отрасли. Однако оптимальные отраслевые сроки реализации проекта могут не совпасть со сроками реализации всей проблемы, или даже могут привести к нарушению ее временной логики. Понятно, что создание в рамках даже перспективного, стратегического отраслевого планирования единого, обязательного для всех министерств и ведомств сетевого графика крайне затруднительно. И только в процессе разработки территориальной целеориентированной и целереализующей программы становится возможным решить вопросы, связанные с формированием наиболее целесообразных соотношений между производственными и непроизводственными капитальными вложениями, различными отраслями инфраструктуры, темпами строительной индустрии и инвестиций.

В-шестых, мегапроектирование является эффективным в случае необходимости комплексного хозяйственного освоения новых территорий, особенно проблемных и труднодоступных. Эффективно освоить ресурсы таких территорий возможно лишь при комплексном решении социально-экономических и научно-технических вопросов их развития, среди которых главными являются: 1) проведение всесторонних научно-исследовательских разработок по изучению поведения компонентов природной среды при различных режимах использования природных ресурсов; 2) анализ возможностей использования технологических систем и средств производства, обеспечивающих экономии живого труда и уменьшение воздействия сложных природно-климатических условий на производственную деятельность, быт людей, а также способствующих эффективному хозяйственному освоению сырьевых ресурсов территории.

В отличие от финансовых инвестиций, мегапроекты ориентированы на конкретный материальный результат, оказывающий существенное пролонгированное влияние на преобразование экономического пространства.

В России накоплен значительный исторический опыт мегапроектирования, как положительный (Транссибирская магистраль), так и отрицательный (Байкало-Амурская магистраль). Сегодня российское государство четко обозначило свои стратегические цели и сформировало целостную систему институтов по их реализации. Это стало мощным импульсом для формирования целой сети мегапроектов в России. Созданная к 2008 г. проектная основа мегапроектирования – это итог как частной инициативы, так и следствие новой государственной экономической политики.

Особенности, свойственные проектам такого уровня, статуса и масштаба: они обеспечивают совершенствование существующих и формирование новых территориальных пропорций и эффективных интеграционных межрегиональных связей, на длительную перспективу определяющих общность интересов региональных систем, что усиливает возможности рационального использования преимуществ каждой из них для достижения общих целей и повышения совокупной эффективности функционирования социоэкономического комплекса округа в целом; вызывают отвлечение значительных капитальных вложений, материально-технических и трудовых ресурсов при продолжительном лаге получения ожидаемых результатов; это может привести к возникновению долговременных инерционных тенденций в распределении капитальных вложений и использовании производственного потенциала субъектов округа; становятся источником возникновения центробежных сил, корректирующих интересы отраслей и территориальных образований, что может привести к цепной реакции, затрагивающей многочисленные сопряженные производства, участвующие в реализации мегапроекта; способствуют созданию мощных инфраструктурных объектов стратегического (окружного и федерального) значения, которые впоследствии становятся условием вовлечения в хозяйственный оборот новых ресур-



сов и создания крупных центров экономического и социального развития; нуждаются в аккумуляции ресурсов единым фондодержателем; предъявляют совершенно новые требования к оценке возможностей многоцелевого использования территориальных сочетаний ресурсов и условий в интересах макрорегионального сообщества; предполагают участие организаций различной ведомственной подчиненности; основаны на сочетании отраслевого, территориального и программного планирования; должны отражать все этапы триады «экономика (производство) – природа – население», начиная с теоретико-методологических предпосылок предплановых исследований и разработок и заканчивая реальными инвестиционными и производственными процессами; стимулируют развитие механизма комплексной вневедомственной экспертизы крупных взаимосвязанных проектов, образующих мегапроект; отличаются уникальностью временных и пространственных границ, в рамках которых наиболее последовательно может быть решены проблемы развития территории, обладающие «программной природой»[5].

Мегапроекты во всем мире генерируют развитие сопредельных секторов, экономики высоких переделов, услуг и знаний, становятся ядром современных кластеров, потребителями и поставщиками гигантского количества товаров и услуг, центрами межрегионального экономического развития.

Проблемой российских мегапроектов является их высокий акцент на тех отраслях экономики, которые воспроизводят нынешнюю индустриально-сырьевую модель развития страны. По суммам инвестиций среди запланированных мегапроектов доминируют топливно-энергетический комплекс, металлургия, инфраструктурные отрасли. Однако для большинства регионов, где запланированы к реализации эти проекты, развитие инфраструктуры и индустрии – это лишь первый шаг к реализации проектов более высокого передела и более высокой добавленной стоимости.

Заметная часть российских мегапроектов связана с отраслями новой экономики – это крупные девелоперские проекты в недвижимости, химическая промышленность, лесопромышленный комплекс, туризм, инноватика. В целом же запланированные мегапроекты обеспечивают заметный сдвиг в экономическом развитии страны в азиатскую часть России. Урал, Сибирь, Дальний Восток – макрорегионы, где в ближайшие 15–20 лет будет доминировать капиталоемкий экономический рост, основанный на согласованных действиях государства и бизнеса по реализации конкретных крупных инвестиционных проектов [6].

Реализация мегапроектов связана с: организационно-правовыми, административно-управленческими, макроэкономическими, финансовыми, инжиниринговыми, политическими и другими рисками. Так, организационно-правовые риски обусловлены тем, что российские мегапроекты реализуются в постоянно меняющейся правовой среде. Бесконечно правятся нормативно-правовая база Инвестиционного фонда РФ, «Закон о концессиях», «Закон об особых экономических зонах», нормативная база функционирования государственных компаний и корпораций.

Или, например, административно-управленческие риски. К сожалению, реализуемые в России сегодня мегапроекты и особенно наиболее сложные из них комплексные территориальные мегапроекты страдают от неоптимального управления, множественности ответственных исполнителей. Необходим принцип «одного окна», так как инвесторам необходимо, чтобы как от инициаторов, представляющих бизнес, так и от государства был один ответственный исполнитель.

Мировой опыт подтверждает, что риски рутинных и некачественных инженерных решений – одни из самых значительных для любых крупных проектов. Мегапроекты реализуются в ситуации довольно заметных проблем в отечественной инжиниринговой отрасли. Несмотря на появление на российском рынке целого ряда крупных инжиниринговых и строительных гигантов международного уровня, каче-



ство рынка инжинирингово-строительных услуг в России после длительной паузы в реализации крупных проектов оставляет желать лучшего [1].

В России на протяжении последних 20-ти лет не создавалось новых предприятий и инфраструктур, что привело к серьезной деградации инжиниринга. Выход один: частно-государственными усилиями восстанавливать инжиниринговую отрасль заново и создавать сеть отраслевых проектных организаций. Однако это должно происходить в тесном взаимодействии с лидерами мирового инжиниринга, для чего необходимо либерализовать многое в техническом регулировании и градостроительной политике, поскольку принятые в России технические градостроительные нормы запутанны, во многом консервативны, постоянно усложняются, и год от года происходит не их унификация и упрощение, а лишь усложнение. Все больше и больше требуется всякого рода согласований, экспертиз и т.д. Необходимо идти по пути сближения отечественных инжиниринговых стандартов с международными для достижения прогресса в этой важной отрасли [10].

Нужны прозрачные инструменты государственной поддержки для создания жилищно-коммунальной инфраструктуры, особый порядок распоряжения землей, особый порядок распоряжения недрами в рамках реализации комплексных мегапроектов территориального развития.

Малый опыт функционирования в России институтов развития продемонстрировал существенный дефицит культуры и опыта как анализа, так и управления рисками территориального мегапроектирования. Важная характеристика мегапроекта – это его публичность и высокий общественный резонанс [3].

Реализуемые сегодня в России крупные территориальные стратегические планы в формате мегапроектов («Комплексное развитие Южной Якутии», «Урал промышленный – Урал полярный» и др.) преимущественно направлены на преобразование экономического пространства восточной части страны. Это, при всех прогнозируемых положительных эффектах для субъектов данных макрорегионов, не может не усилить асинхронность, асимметрию и дифференциацию пространственного развития. Территориальный мегапроект развития ЮФО может стать перспективным инструментом реализации окружной стратегии, являясь новым видом стратегического проектирования в макроэкономическом и глобальном измерении. Его цель – развитие ЮФО в статусе мегарегиона в глобальном экономическом пространстве [4].

Успешная реализация проектов, полностью отвечающих генеральной цели стратегии развития ЮФО, требует полной интеграции всех субъектов ЮФО в системном формате и невозможна без интеграции с субъектами СКФО и поддержки федерального центра. Только сочетание государственного направляемого развития с инициативой субъектов разных уровней пространственной иерархии позволит эффективно реализовать конкурентные преимущества южных регионов страны, повысить их значимость в глобальном и национальном экономическом пространстве.

Перспективна координация, объединение, полное или частичное включение отраслевых, региональных, окружных федеральных целевых программ в приоритетные мегапроекты территориального развития как нового вида стратегического проектирования в макроэкономическом и глобальном измерении [7].

В качестве необходимой меры следует повысить уровень взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, включая использование территориальных подразделений федеральных министерств и ведомств. Существенную помощь могли бы оказать Ассоциации экономического взаимодействия регионов («Северный Кавказ», «Большая Волга» и др.), региональные коллегии федеральных органов исполнительной власти.

Кроме того, важным направлением модернизации стратегического программирования в СКФО является институциональное оформление и функциональное ук-



репление интегрированного среднего (окружного) звена управления территориальными мегапроектами за счет создания специализированных организационно-управленческих структур при представительстве Президента РФ в округе (стратегического окружного совета, окружной дирекции, координационного общественного совета, стратегического окружного финансового фонда) и наделения их соответствующими полномочиями.

Список литературы

1. Галкин И. Мегапроекты возвращаются [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2006/05/16/investicii.html> (дата обращения: 12.04.2011).
2. Гришина И.В., Смирнова О.О. Место стратегии долгосрочного социально-экономического развития Южного федерального округа в системе стратегического планирования регионального развития России // Экономика развития региона: проблемы, поиски, перспективы: Ежегодник. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2011. Выпуск 12. С. 234–237.
3. Жуков А.Н. Риски реализации территориальных мегапроектов // Актуальные экономические проблемы современной России. Симпозиум XIV. Мир через языки, образование, культуру: Россия – Кавказ – Мировое сообщество: Материалы VI Международного конгресса, 11 – 15 октября 2010 г. Пятигорск: ПГЛУ, 2010. С. 95–96.
4. Жуков А.Н. Стратегия социально-экономического развития округа в формате территориального мегапроекта // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. № 23. С. 37–38.
5. Методологические положения подготовки региональных программ различного уровня / Науч. рук. Р.И. Шнипер. Новосибирск: ИЭиОПП СО АН СССР, 1989. С. 17–19.
6. Митрофанова И.В. Модернизация стратегического программирования развития макрорегиона: монография. Ростов–на–Дону: Изд-во Южного научного центра РАН, 2009. С. 389–390.
7. Митрофанова И.В., Старокожева Г.И. От окружной ФЦП – к приоритетному мегапроекту развития южного макрорегиона России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. №14. С. 35–36.
8. Митрофанова И.В., Старокожева Г.И. Стратегии развития СКФО до 2025 г. утверждена, что дальше? // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Северный Кавказ в системе стратегического развития России», г. Нальчик, 10 – 13 мая 2011 г. Нальчик: ИИиПРУ КБНЦ РАН, 2011. С. 104.
9. Об основах стратегического планирования в РФ: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 [Электронный ресурс]. URL: <http://lj.rossia.org/users/anticompromat/587675.html> (дата обращения: 12.11.2010).
10. Российские мегапроекты: анализ и управление рисками [Электронный ресурс]. URL: http://ilin-yakutsk.narod.ru/time_yak/2009-1/04.htm (дата обращения: 23.01.2011)

MEGAPROJECTING AS AN INSTRUMENT OF THE REALIZATION OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT STRATEGIES OF THE SOUTHERN FEDERAL DISTRICT: OPPORTUNITIES AND RESTRICTIONS

A. N. GHUKOV

Volgograd State University

e-mail:
labser@volsu.ru

In article perspective of working out of strategy of social and economic development of federal districts of Russia in format of territorial megaprojects is proved, features of their formation reveal, advantages and possible risks of realization are analyzed.

Key words: macroregion, federal district, strategy, development, megaproject, risks.