

## ИНСТРУМЕНТЫ СИСТЕМНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

---

### **Прогнозирование в системе инструментов территориального развития**

А. Н. Швецов

#### **Инструменты перспективного видения территориального развития: спрос порождает предложение**

Появление в конце 1990-х гг. новых задач в сфере управления территориальным развитием, обусловленных вновь обретенными потребностями в перспективном видении целей и путей развития территорий, не замедлило сказаться на возрастании спроса на соответствующие управленческие инструменты. Под его воздействием сформировался некоторый набор методов, используемых органами власти субъектов РФ и муниципальных образований для «конструирования» своего будущего.

Применение части из этих инструментов прямо предписывается действующим федеральным законодательством, выбор же других, является предметом свободного (юридически нерегламентированного федеральным законодателем) волеизъявления самих заинтересованных властно-управленческих структур регионально-местного уровня, которые в рамках собственной компетенции вправе самостоятельно устанавливать юридические правила и применять техники разработки ориентированных на перспективу документов.

К легитимизированной группе инструментов следует отнести уже хорошо знакомые *прогнозы* социально-экономического развития субъектов федерации, *программы* социально-экономического развития ре-

гионов, *схемы территориального планирования* на региональном и местном уровнях, а также совсем недавние нововведения — *целевое бюджетное планирование* и *«скользящий» трехлетний бюджет*. Примечательно, что все эти инструменты имеют крепкие еще советские корни и такая «наследственность», несмотря на кардинальное изменение современного контекста управления территориальным развитием, фатально проявляется в содержательных аспектах и новых подходах<sup>1</sup>.

Правовые основания, регламентирующие некоторые принципиальные аспекты каждого из указанных инструментов (цели, содержание и порядок применения), установлены специальными федеральными законами. Так, прогнозы и программы введены Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115–ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», Федеральным законом от 13 декабря 1994 года № 60–ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94–ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», а схемы территориального планирования предусмотрены Градостроительным кодексом РФ. Кроме того, нормы, касающиеся названных инструментов, содержатся и в ряде других — неспециальных законодательных актов. В частности, ряд статей Бюджетного кодекса РФ посвящены прогнозам социально-экономического развития территорий и их финансовым планам. Значительную, а в ряде случаев решающую роль в регламентации вопросов территориального планирования играют федеральные подзаконные акты — правительственные постановления и ведомственные приказы.

Вторую группу методов составляют юридически нерегламентированные «инструментальные вариации» на тему стратегического планирования развития регионов и муниципальных образований. Сюда относятся инструменты, фигурирующие под разнообразными наименованиями — индикативные планы, форсайты, стратегии, планы, концепции и т. п. нововведения последних лет, имеющие в качестве прямых аналогов западные образцы плановых технологий в управлении территориальным развитием.

---

<sup>1</sup> Впрочем, не все считают такую наследственность неблагоприятной, ибо полагают, что «методологические положения и методические подходы советской школы», в частности школы регионального прогнозирования, вовсе «не привязаны к социалистической системе хозяйствования и могут быть применимы в современных условиях» (Новая парадигма прогнозирования будущего / Под ред. Г. Г. Фетисова, В. М. Бондаренко. М.: МФК, 2007. С. 193).

У планирования территориального развития имеется и *федеральный* аспект, выражающийся в перспективном обосновании целей, предмета и механизмов *федерального участия* в развитии определенных территориальных частей страны. Содержание этой деятельности определяют документы федерального уровня — перспективные правительственные программы социально-экономического развития страны (имеющие специальные «территориальные» разделы), концепция государственной региональной политики, социально-экономические прогнозы в региональном разрезе, федеральные целевые программы развития территорий.

Рассмотрим один из совокупности названных инструментов — прогнозирование территориального развития.

## **Прогнозирование социально-экономического развития: целеполагание или оценка будущего**

Прогнозирование явлений социально-экономической природы вообще и прогнозирование территориально опосредованных социально-экономических процессов в частности имеет под собой довольно зыбкое научно-методическое основание, не способное обеспечить относительно простое получение приемлемо надежных и вполне определенных данных<sup>2</sup>. Поэтому прогнозирование никак нельзя отнести к числу широко востребованных практикой и доказавших свою управленческую действенность инструментов регионального и местного развития.

Его применение является весьма узко ограниченным и в большей мере носит, можно сказать, ритуально-обязательный, формально предписанный законодательством, нежели практически обусловленный и реально значимый характер. По законодательно закрепленному порядку прогнозы подлежат обязательной разработке органами исполнительной власти и представлению в органы ее представительной ветви в ряду небольшого числа информационно-аналитических материалов, используемых при формировании бюджетов на федеральном, региональном

---

<sup>2</sup> Надо иметь в виду, что этот недостаток не есть простое следствие «недостаточных» усилий ученых, а обусловлен вполне объективными причинами. Современная научная теория — синергетика, изучающая сложноорганизованные и открытые (способные обмениваться энергией и информацией с окружающей средой) системы, учит, что предсказать их принципиально нелинейное поведение невозможно, ибо тут будущее слабо связано с прошлым и настоящим.

и местном уровнях. Данные, содержащиеся в прогнозах должны по своей идее служить объективным основанием для бюджетных проектировок<sup>3</sup>. Именно *в контексте бюджетного процесса* реализуется на сегодня *главное практическое предназначение* прогнозов.

Их другое не менее важное, но лежащее в иной плоскости предназначение связано с неявно возлагаемой на них ролью своего рода *политико-идеологических*, своего рода пиар-документов, призванных характеризовать будущее страны и ее регионов с той степенью заданной привлекательности, которая способствовала бы более позитивному восприятию текущей государственной социально-экономической политики. В этом качестве в нынешних прогнозах можно увидеть некую замену советским перспективным планам социально-экономического развития. Но между ними есть и принципиальные отличия. Прежние планы являлись формой *целеполагания* будущего, параметры которого, намеченные для достижения в предстоящий период, довольно жестко задавались «контрольными цифрами» важнейших плановых показателей, становившихся после этого обязательными ориентирами действий всех субъектов, функционировавших в экономике и социальной сфере страны или регионов. Можно было бы ожидать, что с отказом от принципа плановой директивности в отношении перспектив развития нынешние прогнозы трансформируются в более мягкий инструмент получения всего лишь полезных для принятия решений *оценок* возможных состояний будущего. Однако вопреки ожиданиям проглядывает стремление по инерции наделять нынешние прогнозные разработки признаками прежних плановых документов, рассматривая содержание таких гибридных *планов-прогнозов* в качестве задаваемых целевых количественных параметров, достижению которых должна быть подчинена деятельность органов власти всех уровней<sup>4</sup>.

Существует мнение, что высокая неопределенность политической и экономической ситуации, а также отсутствие надежной статистической информации остались в прошлом и в настоящее время определение долгосрочных ориентиров развития становится не только принци-

---

<sup>3</sup> Заметим, что «объективная обоснованность» прогнозных данных связывается при этом, прежде всего, с возможностью их расчета количественными методами и представления в количественном виде.

<sup>4</sup> В федеральном законодательстве используются даже такие словосочетания как прогнозный план и прогнозная программа. См., например: Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», в котором имеется Статья 8. «Разработка прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества».

пиально возможным, но и совершенно необходимым условием результативности планов и программ<sup>5</sup>. Не заостряясь на справедливости столь категоричного вывода о кардинальном снижении неопределенности будущего и повышения достоверности статданных, обратим внимание на причинно-следственную логику, увязывающую между собой прогнозы и планы (программы) действий.

Так наиболее распространенный ныне подход исходит из первичности прогнозов по отношению к принимаемым стратегическим решениям. В этой логической схеме считается, что именно прогнозные оценки будущей ситуации должны служить *основанием для выработки современных мер* социально-экономической политики, задавать ориентиры перспективных программ социально-экономического развития страны и ее регионов. Но возможна и иная логика, исходящая из рассмотрения прогнозов в качестве *вероятностных оценок отдаленных последствий* реализации того или иного набора конкретных государственных действий, принимаемых в настоящий период (прогноз отдаленных последствий текущей государственной политики). На первый взгляд сам собой напрашивающийся вопрос, о том какому из подходов следует отдать предпочтение, в действительности не имеет смысла, ибо каждый из них решает свою часть общей прогностической задачи. С одной стороны, для принятия стратегических решений в настоящий момент совершенно очевидна потребность в информации о тенденциях отдаленного изменения социально-экономической ситуации (прогноз *экзогенных* параметров, т. е. находящихся вне пределов заметного влияния принимаемых решений), а с другой, не менее важно уяснить, как указанные решения будут воздействовать на эту самую ситуацию (прогноз *эндогенных* параметров, т. е. испытывающих реальное воздействие принимаемых решений). И поэтому для повышения практической ценности прогнозов важно обеспечить не выбор одного из методических подходов, а их согласованное применение.

Теоретически бесспорным является требование избегать при прогнозировании жесткой однозначности в рассмотрении траекторий развития страны и ее регионов, исходить из разумного разнообразия возможных *сценариев* развития. В известной мере это требование находит свое применение в разработке современных прогнозных материалов. При этом формирование сценариев во всем спектре возможностей и ограничений, конечно же, оказывается слишком сложной и избыточ-

---

<sup>5</sup> Новая парадигма прогнозирования будущего / Под ред. Г. Г. Фетисова, В. М. Бондаренко. М.: МФК, 2007. С. 190–191.

ной задачей для практической государственной политики, в силу чего все сводится к упрощенному рассмотрению всего лишь двух–трех вариантов возможного развития ситуации — инерционного, оптимистического и пессимистического, разнящихся главным образом динамикой сырьевых (преимущественно, нефтегазовых) цен. При этом для лиц, принимающих решения, в прогнозных построениях принцип приятной во всех отношениях «желательности» предсказуемо перевешивает принцип неприкрашенной «объективности», в силу чего оптимистический сценарий, сулящий более привлекательное (и потому политически выигрышное именно сегодня) будущее, становится вне зависимости от его реалистичности предпочтительным вариантом прогноза, который в такой логике приобретает уже качества своего рода плана<sup>6</sup>.

## Региональное и местное прогнозирование: общая оценка

Прогнозирование социально-экономического развития страны в региональном разрезе (региональное прогнозирование) для целей государственной региональной политики включает в себя разработку прогнозов двух видов — во-первых, федеральных (разрабатываемых федеральными органами власти), но имеющих региональную составляющую макроэкономических прогнозов в целом по Российской Федерации, и, во-вторых, собственно региональных (разрабатываемых региональными органами власти) прогнозах по каждому субъекту Российской Федерации. Указанные прогнозы носят официальный характер, поскольку их разработка осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115–ФЗ «О государственном прогнозировании

---

<sup>6</sup> Красноречивым подтверждением этому выводу может служить, в частности мнение министра экономического развития, которая на Петербургском международном экономическом форуме в июне 2008 г. в ответ на скепсис, высказанный директором группы экономических исследований инвестиционного банка «Голдман Сакс» (автором, кстати, концепции БРИК) Джимом О’Ниллом по поводу чрезмерного оптимизма прогнозных оценок в российской «стратегии-2020», довольно бесхитростно заявила: «Ваши оценки в два раза ниже, чем те, которые *хотим* (выделено мной. — А. Ш.) видеть мы». (Российская газета. 9 июня 2008). Обратим внимание, что этот диалог состоялся всего за два месяца до начала финансово-экономического кризиса, который поставил под большое сомнение чрезмерно оптимистические ожидания российского министра. Справедливости ради надо с опаской отнестись к мнению и другого участника спора, являвшемуся ключевым экспертом банка, одним из первых павшим под ударами нынешнего мирового кризиса.

и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Такие официальные прогнозы разрабатываются ежегодно по поручениям Правительства Российской Федерации и в соответствии с согласованным с ним порядком разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов, а также исходя из утвержденных Правительством России сценарных условий социально-экономического развития страны на прогнозируемый период. Организация работы по формированию прогнозов на всех уровнях возложена на Минэкономразвития России.

Названные прогнозы содержат информацию (преимущественно количественную без развернутых аналитических обоснований, выводов и оценок) по типовому перечню агрегированных показателей, характеризующих экономическое развитие регионов в целом (такие показатели, как валовый региональный продукт (ВРП), численность населения, выпуск продукции по отраслям экономики, индексы-дефляторы и т. д.). В прогнозах отсутствует информация по конкретным существующим объектам производственного и социального назначения или планируемым инвестиционным проектам.

Кроме того, официальные федеральные и региональные прогнозы, являясь дополнением к бюджетному процессу, рассчитываются только на краткосрочный период в три года<sup>7</sup>. Ни на среднесрочную, ни тем более долгосрочную перспективу государственно-региональное прогнозирование не простирается и поэтому официальные прогнозы не могут удовлетворить потребности в необходимой информации на более отдаленную перспективу. И такие потребности предъявляют уже и сами федеральные власти, которые задумали и декларировали переход в бюджетном процессе на долгосрочное планирование.

Разработка прогнозов на муниципальном уровне прямо не предусматривается федеральным законодательством и поэтому не ведется повсеместно. Подготовка таких документов в разных регионах осуществляется по-разному. Как правило, прогнозы разрабатываются в крупных городах (административных центрах регионов, индустриальных центрах и т. п.), имеющих для этого кадровые возможности и финансовые ресурсы. При этом используется тот же методический инструментарий и набор показателей, что и в прогнозах развития субъектов РФ.

---

<sup>7</sup> Хотя в российской классификации такие трехлетние прогнозы считаются среднесрочными. В зарубежной же практике среднесрочным считается прогнозный период в 5 лет.

С отмеченной в начале раздела особенностью регионального прогнозирования связана проблема согласованности двух видов прогнозов, одновременно разрабатываемых на федеральном и региональном уровнях. Эта проблема связана с методическими, информационными и организационными трудностями, с одной стороны, учета в макроэкономическом прогнозировании на федеральном уровне целей, ограничений и факторов социально-экономического развития регионального уровня и, с другой стороны, учета федеральных прогнозных оценок в региональных прогнозах.

Достоверность и надежность данных официальных прогнозов на всех уровнях являются весьма неудовлетворительными<sup>8</sup>. Основными причинами такого положения считаются неразвитость методического инструментария, недостатки информационного и организационно-правового обеспечения разработки прогнозов.

По мнению авторов монографии, изданной под эгидой Международного фонда Н. Д. Кондратьева<sup>9</sup>, в российской экономической науке пока не сложилось целостной концепции государственного макроэкономического прогнозирования, не обрело законченной четкости науч-

---

<sup>8</sup> Показателем качества прогнозов служит отклонение фактических значений макроэкономических параметров от их прогнозных оценок. Так, по свидетельству зампреда Комитета Совета Федерации по бюджету, в 2007 г. по 5 из 25 учитываемых при составлении федерального бюджета показателей, такие отклонения составили более 12 % (Российская газета. 18 апреля 2008.). По данным Росстата, «цена» неточности прогнозных значений, например, ВВП страны составляет триллионы рублей. Это делает основанный на данных прогнозов бюджетный процесс неэффективным, а главное, по словам федерального министра финансов «приводит к появлению неучтенных дополнительных доходов бюджета» (Российская газета. 6 мая 2008.). Интересно в этой связи и авторитетное признание эксперта из научной среды, профессионально занимающегося теорией и практикой рассматриваемого вопроса — директора Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук, академика В. В. Ивантера. Давая с трибуны 3-го международного экономического Дальневосточного форума 30 сентября 2008 г. лестные оценки экономической политике последнего десятилетия, позволившей получить рекордные для России темпы экономического роста, он не преминул заметить, «...что эти темпы экономического роста фактически всегда были более высокими, чем любые прогнозы как правительственных аналитиков, так и антиправительственных аналитиков». И еще одно откровение академика, укрепляющее скепсис в отношении качества прогнозов: «Если бы меня, скажем, где-то в 1975–1980 году, спросили: может ли экономика масштаба Китая развиваться в течение двадцати лет с темпом в среднем 10 процентов, я бы сказал — это совершенно невозможно, потому что это невозможно. Однако это произошло». Мы уже не говорим о никем не предсказанном мировом и российском кризисе конца 2008 г.

<sup>9</sup> Новая парадигма прогнозирования будущего / Под ред. Г. Г. Фетисова, В. М. Бондаренко. М.: МФК, 2007.

ное понимание ключевых категорий и принципов, не сформулированы цели и задачи разработки современных научно-методических основ макроэкономического прогнозирования, не определены системы прогнозов, их связи с другими инструментами — стратегиями, планами, программами. Формирование в России современных научно-методических основ макроэкономического прогнозирования происходит под противоречивым влиянием, с одной стороны, подходов, сложившихся в советский период, а с другой — реформ новейшего времени. Следствием этого стало сочетание в методологии и практике прогностических исследований и разработок методов, характерных для разных этапов становления инструментария прогнозирования. Однако в целом прогнозная деятельность не вышла за рамки этапа, для которого характерно применение инерционных моделей, формирующих представление о перспективе на основе экстраполяции прошлого и учета небольшого числа факторов, способных отклонить развитие событий от привычной траектории.

Низкое качество социально-экономического прогнозирования, испытывающего сильное деформирующее влияние со стороны власти, руководствующейся преимущественно соображениями политической целесообразности и исходящей из соображений «как хотелось бы», а не из реальных экономических условий, не удовлетворяет прагматическим интересам бизнеса, который в связи с этим считает необходимым перейти к совершенствованию официально используемого методического инструментария и готов принять участие в разработке новой редакции закона о прогнозировании<sup>10</sup>. При этом бизнес демонстрирует понимание необходимости широкого и объективного подхода, выходящего за пределы узких рамок конкретных сфер хозяйствования. Так, по мнению главы Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП), прогнозы должны базироваться не только на отраслевых приоритетах, где вероятность лоббирования «частных интересов» очень велика, но и на перспективных ключевых требованиях экономики<sup>11</sup>.

Говоря о недостатках регионального прогнозирования, нельзя не обратить особого внимания на негативную роль *информационного* фактора. По своим объемам, составу и достоверности исходные данные, требующиеся для составления надежных региональных прогнозов, не

---

<sup>10</sup> Идею о принципиально новом законе о государственном прогнозировании, в котором должны быть четко зафиксированы цели и показатели, подлежащие периодическому обновлению, регламентирован процесс составления прогноза (кто за что отвечает, с кем согласовывает и в какие сроки) уже несколько лет продвигает Минэкономразвития. (Российская газета. 18 апреля 2008).

<sup>11</sup> Российская газета. 9 июня 2008.

удовлетворяют современным требованиям. Одна часть информации — т. н. официальная статистика — неполна и противоречива, статданные становятся доступными слишком медленно, их состав и методики расчета часто меняются, из-за чего ретроспективные динамические ряды становятся несопоставимыми<sup>12</sup>. В особенно бедственном состоянии находится муниципальная статистика, базы данных которой формируются по очень зауженному кругу показателей, формируемых к тому же с использованием сверх всякой меры т. н. методов досчета, не только не дающих полной картины, но и сильно ее искажающих<sup>13</sup>. Другая же часть необходимых для прогнозирования данных, характеризующих перспективы деятельности частных бизнес-структур на территории, в нынешних условиях под предлогом коммерческой тайны оказывается вообще не доступной. В порядке вещей, когда, не имея возможности систематическим образом использовать для получения исходной информации официально установленные стандартные процедуры, представители региональных и местных органов управления вынуждены прибегать к неформальным личным связям с руководителями предприятий.

Острой проблемой в составлении региональных прогнозов является испытываемый в регионах недостаток в современных программных продуктах, которые в силу их дороговизны (определяемой малым ассортиментом и необходимостью индивидуальной — причем силами поставщиков — «подгонки» таких продуктов к конкретному региону) для многих регионов оказываются просто недоступными и на местах вынуждены довольствоваться самыми простыми информационными технологиями.

Вдобавок к этому следует указать на слабую *организационную* сторону дела. Прогностической деятельностью в регионах за редким исключением занимаются не отдельные мощные специализированные структуры региональных администраций и в систематическом порядке, а подразделения общеэкономического профиля, вынужденные выполнять указанную работу лишь периодически наряду с другими трудовыми функциями, что при недостаточном количестве и низкой ква-

---

<sup>12</sup> Например, как отмечалось на проведенном Комитетом Совета Федерации по бюджету круглом столе, посвященном повышению качества макроэкономического прогнозирования для целей бюджетного планирования, развернутого обследования по отраслям Росстат не проводил с 1995 г. и планирует начать такую работу только в 2013 г. (Российская газета, 18 апреля 2008).

<sup>13</sup> Поразительно, но и такую «куцую» информацию органы местного самоуправления принуждены покупать (!) у органов госстатистики, которые торгуют данными, полученными на деньги налогоплательщиков, от имени и в интересах которых местная власть призвана действовать.

лификации сотрудников не позволяет обеспечить приемлемое качество разрабатываемых региональных прогнозов. И, наконец, должно быть отмечено слабое *правовое* обеспечение процесса разработки региональных прогнозов. Имеющиеся на этот счет нормативные правовые акты весьма лапидарны и носят самый общий характер, оставляя неурегулированными массу принципиально важных вопросов — от получения исходных данных до использования расчетных показателей.

## **Официальная методика прогнозирования регионального развития**

Имеющие официальный статус региональные прогнозы разрабатываются согласно утвержденным Минэкономразвития России «Методическим рекомендациям к разработке показателей прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации». Этот весьма объемный (около 170 с.) документ включает три основных, но разновеликих и содержательно неодинаковых раздела: общие положения разработки прогнозов субъектов Российской Федерации; сценарные условия функционирования их экономик; методические рекомендации по разработке прогнозных показателей.

«Общие положения» методических рекомендаций (уместившиеся на 3 с.) постулируют трактовку прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в качестве неотъемлемой части прогноза социально-экономического развития страны в целом. При этом смысловая нагрузка регионального разреза общегосударственного прогноза связывается, во-первых, с *уточнением макроэкономических показателей* последнего с учетом «реальной экономической ситуации», складывающейся в регионах, и, во-вторых, с *выявлением тенденций изменения и оценкой количественных параметров* территориально-отраслевой структуры экономики и социальной сферы страны, уровней развития регионов, а также масштабов межрегиональных социально-экономических различий.

В принципиальном вопросе о соотношении прогноза и экономической политики рассматриваемая методика декларирует ориентацию на двудединую задачу. С одной стороны, она исходит из примата территориального разреза прогноза, который по принятой в рекомендациях логической схеме «позволяет приступить к выработке на очередной прогнозируемый период конкретных мер региональной экономической

политики государства», во всем многообразии вопросов регулирования инвестиционной деятельности, поддержки регионов и межбюджетных отношений. И вместе с тем указывается, что прогнозы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации позволяют определить воздействие решений федеральных и региональных органов исполнительной власти на экономические и социальные процессы в регионах. Однако методически рекомендации не обеспечивают синтеза обоих подходов, а ориентированы применительно к разным отраслевым секторам на реализацию либо одного, либо другого.

В основу расчетных процедур положены методы экономико-математического моделирования. Но данная техника определения параметров прогноза рассматривается в качестве всего лишь одного из элементов системы регионального прогнозирования. В методических рекомендациях справедливо подчеркивается необходимость сопоставления результатов математических расчетов с выводами, полученными на основе применения других методов, корректировки модельных данных с использованием информации, не учтенной в применяемых моделях. В частности отмечается большое значение методов экспертных оценок. Но приходится с сожалением заметить, что дальше констатации документ не идет и не предлагает алгоритмов реализации содержащихся в нем вполне целесообразных рекомендаций.

Региональные прогнозы предписывается разрабатывать в стоимостных и натуральных показателях в рамках согласованных между собой сценарных условий развития российской экономики и экономики регионов. При этом предлагается трехэтапная процедура, предусматривающая сначала разработку региональных сценариев исходя из ретроспективного анализа социально-экономической ситуации в регионах за предыдущий период и ориентировок среднесрочного прогноза. Затем должен разрабатываться предварительный вариант основных показателей региональных прогнозов, сопровождающийся анализом тенденций развития, оценкой их обоснованности и достоверности. И, наконец, наступает черед разработки уточненных показателей региональных прогнозов с учетом результатов рассмотрения в федеральном правительстве прогноза развития страны, оценки социально-экономической ситуации в текущем году в отраслях экономики и регионах, вариантов стабилизации их работы и развития, а также доведенных до региональных исполнительных органов уточненных сценарных условий функционирования экономики и индексов-дефляторов цен.

Результаты этой работы представляются регионами в Минэкономразвития России в виде докладов о прогнозе социально-экономического

развития регионов. Эти доклады должны содержать обоснование состава количественных прогнозных показателей исходя из их пригодности для оценки выполнения целей и задач региональных органов исполнительной власти по социальному и экономическому развитию регионов на прогнозируемый период, а также табличные формы значений выбранных показателей прогнозов на год и на среднесрочную перспективу.

Минэкономразвития рекомендовало следующую примерную структуру доклада о прогнозе:

- демографическая ситуация. Динамика численности и половозрастной структуры населения;
- занятость населения. Состояние рынка труда, динамика показателей безработицы и возможность возникновения критических ситуаций;
- уровень жизни населения (реальные располагаемые доходы населения, доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, отношение доходов населения к величине прожиточного минимума) и степень его дифференциации. Уровень потребления (динамика суммарного оборота торговли и объема платных услуг на душу населения). Возможные диспропорции в уровне жизни населения, меры и способы их предотвращения. Социальная политика, ее направления и ресурсное обеспечение;
- влияние развития секторов экономики на социальные и экономические процессы в регионе. Динамика основных показателей экономического развития (валовой региональный продукт (ВРП), промышленность в том числе в отраслевом разрезе, сельское хозяйство, инвестиционная деятельность, торговля, платные услуги населению);
- оценка производительности труда по отраслям экономики и промышленности и влияние ее динамики на занятость, доходы населения и рынок труда. Характеристика существующих и возможность появления новых «точек роста» в экономике (основные прибыльные отрасли и производства). Ведущие инвестиционные проекты, направления использования инвестиций (по отраслям экономики и промышленности). Перспективы производства новых видов товаров;
- эффективность использования совокупных региональных ресурсов для достижения основных прогнозных показателей;
- характеристика специализации экономики и возможности ее структурных изменений по следующим направлениям: производство потребительских товаров и услуг; производство промежуточной про-

дукции (сырья и полуфабрикатов); ориентация экономики региона на внешний или внутренний рынок (соотношение внешнеторгового оборота и объема ВРП);

- развитие малого и среднего предпринимательства;
- прогноз финансового состояния регионов, доходной части региональных бюджетов. Уровень сбалансированности доходов и расходов субъекта Российской Федерации. Оценка взаимосвязи и влияния развития реального сектора и финансовой сферы, доходов населения, предприятий и бюджета субъекта Российской Федерации;
- развитие межрегиональных связей. Соотношение самообеспечения и ввоза жизненно важной продукции;
- оценка экологической ситуации — основные источники загрязнения, намечаемые мероприятия по их нейтрализации, источники инвестиций;
- использование накопленного опыта и новых организационных форм и методов осуществления региональной экономической политики (ассоциации экономического взаимодействия, финансово-промышленные группы, перспективы поддержки предпринимательства и т. д.).

Второй раздел методрекомендаций посвящен разработке *сценарных условий* функционирования экономики регионов. Здесь в самом кратком виде (всего на 2 с.) органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации даются инструкции как на основе общероссийских сценарных условий разрабатывать региональные прогнозные сценарии, исходя из необходимости решения накопившихся региональных проблем и имеющихся у регионов ресурсов.

Разработку сценарных условий Минэкономразвития предлагает упрощенно осуществлять всего в двух вариантах: а) исходя из относительно устойчивой, но по сравнению с текущим периодом несколько менее благоприятной комбинации внешних и внутренних условий, в том числе предполагающей возможность некоторого ухудшения конъюнктуры на международных рынках сырьевых и энергетических ресурсов, в том числе цен на нефть; б) исходя из достаточно благоприятного сочетания внешних и внутренних условий, в том числе цен на нефть. Согласно рекомендациям различия в количественных и качественных параметрах названных — по сути дела «хорошего» и «очень хорошего» — вариантов, определяемые степенью благоприятства внешних и внутренних факторов регионального развития, должны носить *не кардинальный* характер.

Как видим, рекомендации написаны так, как будто циклических колебаний мировой экономической конъюнктуры не существует или их влияние на развитие ситуации в России и ее регионах пренебрежимо мало. Тем самым принципиально не допускается даже малейшая возможность развития ситуации в кризисном режиме, и остаются за пределами внимания варианты поведения региональных властей в условиях резкого ухудшения положения и возрастания социально-экономических рисков. Остается только подивиться тому, с какой быстротой власти забыли характерную для первой половины 90-х гг. всеобщую практику выживания регионов в условиях многолетнего и обвального спада производства, низких экспортных цен на нефть и металлы, кризиса платежей и т. п. Видимо, не очень хочется вспоминать и о дефолте 1998 г. Но судя по всему мировой финансовый кризис 2008 г. с неумолимой жесткостью напомнит о необходимости принимать во внимание не только «милые сердцу» благоприятные сценарии событий, но и все-речь относиться к нежелательным, но от этого не менее реальным кризисным траекториям развития.

Однако методика, оставаясь исключительно на позициях позитивизма, рекомендует региональным властям при разработке сценарных вариантов развития сосредоточиться на вопросах: повышения жизненного уровня населения; развития реального сектора экономики; стимулирования инвестиционной деятельности; развития малого и среднего предпринимательства; стабилизации финансового положения предприятий; улучшения региональных бюджетов; реформирования жилищно-коммунального хозяйства; реализации социальных программ; оценки мировых и российских рынков сбыта продукции отраслей специализации региона.

И такие сценарные ориентировки рассматриваются главным экономическим ведомством страны как *наиболее вероятные* варианты социально-экономического развития для *всех* регионов. Корни подобного «упрощенного обобщения» кроются в отнюдь не бесспорном представлении о якобы единых для всех регионов условиях, создаваемых государственной социально-экономической политикой, в весьма сомнительной убежденности в принципиальном совпадении целей и приоритетов развития регионов, а также в предположении о схожести способов их достижения.

Наиболее значимый (в том числе по объему — 160 с.) третий раздел методики содержит указания по расчетам макроэкономических параметров (валового регионального продукта), показателей развития по основным отраслевым группам региональной экономики (промыш-

ленность, аграрно-промышленный комплекс и транспорт), а также показатели, характеризующих: развитие малого предпринимательства, рост инвестиций, состояние финансов, ситуацию в сфере труда и занятости, динамику денежных доходов и расходов населения, положение на потребительском рынке, развитие отраслей социальной сферы, изменения окружающей среды, перспективы внешнеэкономической деятельности, проектировки развития государственного сектора экономики, инфляционные процессы и динамику цен, потребность в средствах из федерального бюджета, доступных региону в рамках федеральных целевых программ.

В этом разделе раскрывается экономическое содержание показателей, указываются основные методические подходы к их расчету, дается перечень типов информации и указываются информационные источники (статистические формы), приводятся схемы и формулы расчетов.

Подводя итог кратко описанию методических рекомендаций по составлению региональных прогнозов, можно в качестве позитивного вывода отметить несомненную пользу от появления этого документа, нацеленного на корректную постановку задачи регионального прогнозирования и систематическое изложение методического подхода к ее решению. В то же время следует признать, что рекомендации пока еще очень далеки от совершенства, в частности грешат чрезмерным упрощением концептуальной основы, изобилуют внутренними противоречиями, отдельные фрагменты несбалансированны по объемам, глубине и тщательности проработки. В расчетах используется множество показателей, состав и число которых никак не обоснованы с точки зрения их необходимости и достаточности для полноты характеристики региональных ситуаций. Методика целиком сосредоточена лишь на количественных расчетах, несопровождаемых необходимым аналитико-диагностическим аппаратом оценки (в том числе качественной) динамики прогнозируемых параметров. Эти и ряд других критических замечаний могли бы стать основой для совершенствования рассмотренного документа.

### **Региональный форсайт: методология конструирования желаемого будущего регионов**

В последние годы в России приобретает популярность пришедший с Запада новый концептуальный подход и связанные с ним методики проектирования перспективного развития регионов — так называемый

региональный форсайт. Этот инструмент обязан своим появлением стремлению распространить методы, первоначально предназначенные для выбора приоритетов в сфере науки и технологий (технологический форсайт), на более широкий круг задач социально-экономического развития, в том числе на проблемы развития регионов.

В ряду инструментов планирования регионального развития форсайт претендует на особое место. И в основе этих претензий лежат те концептуальные и методические особенности, которые характеризуют данную новацию. В первую очередь ее своеобразие связывают с прокламируемым в рамках современной прогностической идеологии, получившей обобщающее название форсайт, принципиально новым отношением к будущему, которое, как считается, надо не столько предсказывать, сколько *конструировать в наиболее желаемом варианте*<sup>14</sup>. И сердцевиной такого конструирования будущего может и должно выступать его систематическое осмысление (предвидение), которое представляет собой не что иное, как инструмент созидательного процесса<sup>15</sup>.

Говоря об изучении будущего, речь ведется не о предсказании ближайших последствий многочисленных рутинных процессов и явлений, а о заглядывании вперед на временную перспективу такой отдаленности, в пределах которой под влиянием возможных коренных инноваций (социальных, экономических, научно-технических) способны произойти существенные изменения сложившейся ситуации, может сформироваться новый облик будущего. Это требование делает принципиально невозможным использование подробных количественных прогнозов (о которых мы вели речь ранее) и предполагает переход к *качественному прогнозированию* (с применением специальных методов) по приоритетным направлениям развития. Другими словами, форсайт ориентирован на переход от краткосрочного *прогнозирования*, основанного на *экстраполяции* сложившихся тенденций, к долгосрочному *предвидению*, опирающемуся на широкий диапазон экспертных мнений и оценок, на сопоставление различных гипотез по поводу возможных прорывных нововведений и их последствий. Под форсайтом понимают не прогноз в смысле угадывания будущего, часто определяемого факторами, на которые не способны повлиять лица, принимающие решения; методология форсайта исходит из вариантов возможного будущего, которые могут

---

<sup>14</sup> Для обозначения именно желаемого, а не любых других вариантов (обычных прогнозов) будущего был введен даже специальный термин — «нормативный прогноз».

<sup>15</sup> Циренчиков В. С. Европа: прогностическое обеспечение инновационного развития. М.: ИЕ РАН, ОГНИ ТД, 2005. С. 7.

наступить при выполнении определенных условий, правильного определения сценариев развития, достижения консенсуса по выбору предпочтительного сценария, принятых мер по его реализации<sup>16</sup>.

Согласно концепции форсайта конструирование (предвидение) будущего должно быть *открытым* и *интерактивным*, т. е. должно осуществляться при свободном участии всего общества, конструктивном взаимодействии составляющих его различных групп и слоев населения, представителей различных профессиональных сообществ, бизнес-групп и т. п. Выявление и интеграция этих множественных интересов предполагает использование специальных процедур. И наконец, обязательное свойство форсайта — его *систематичность*, означающая организацию «предвидения» в режиме регулярно возобновляемого процесса составления и уточнения желаемого облика будущего.

Методическую основу форсайта образует постоянно расширяющееся множество инструментов, включающее уже десятки специальных как качественных, так и количественных методов (интервью, обзоры литературы, морфологический анализ, «деревья соответствий», ролевые игры, сценарии, анализ взаимного влияния, моделирование и др.), из которых наиболее интенсивно используется лишь небольшая часть. В числе самых продуктивных методических подходов — так называемые синтетические методы: метод Дельфи, критические технологии, разработка сценариев, технологическая дорожная карта, формирование фокус-групп и экспертных панелей. Повышенное внимание в технологии форсайта уделяется созданию коммуникативных площадок для лиц, готовящих и принимающих решения (представителей министерств и ведомств, организаций бизнеса, научных организаций и ведущих экспертов), в силу чего определяющее место занимают методы, задающие граничные условия и форматы создания опросных панелей, генерирования сценарных вариантов развития, определяющие связность образов будущего и сопряженных с ними стратегий.

В практическом плане идеология форсайта в разных странах и в разных проектах реализуется с различными методическими и организационными особенностями, определяемыми множеством факторов: временными и ресурсными ограничениями, наличием достаточного количества высококвалифицированных экспертов, доступа к информационным источникам и даже национальными социокультурными традициями. Общим же, повторим, является требование обязательной

---

<sup>16</sup> Соколов А. Форсайт: взгляд в будущее // Форсайт. 2007. № 1. С. 9.

широкой вовлеченности различных общественных сил в обсуждение и сопоставление долгосрочных прогнозов, стратегий развития, выработки желаемого для всего общества варианта будущего и согласования путей его достижения. Однако на деле особое внимание уделяется достижению консенсуса между основными «игроками» по важнейшим стратегическим направлениям развития и форсайт все в большей степени становится технологией переговоров элит путем организации их постоянного диалога (в рамках панелей экспертов, рабочих групп, семинаров, конференций и т. п.).

Таковы в самых общих чертах смысл и содержание форсайт-подхода, который зародился и окончательно сформировался применительно к задачам определения приоритетов научно-технического развития. На этих же принципах основываются и собственно региональные форсайт-проекты, которые ничем не отличаясь в концептуальном и методическом отношении от технологических форсайтов, имеют особенности лишь в своем предметном содержании (различные аспекты процесса регионального развития) и объектных приложениях (различные конкретные регионы).

Региональный форсайт в России делает пока первые шаги. На сегодня известность получили всего два проекта. Первый из них представляет собой пример региональной версии технологического форсайта, методами которого в 2006 г. проводилась работа по определению инновационных приоритетов Республики Башкортостан. Предметом рассмотрения в проекте стали 206 технологий, которые подверглись критериальной оценке с точки зрения «продвинутости» региональных исследований и разработок по соответствующим технологиям и их важности для региональной экономики. В итоге в рамках выделенных 7 направлений научно-технического развития региона, было определено 28 критических технологий, включающих в себя 75 технологий и 172 важнейших инновационных продукта. В частности, приоритетными были признаны управление транспортными средствами и системами нового поколения; создание новых поколений авиатехники, энергоэффективных двигателей и движителей для транспортных систем. По мнению экспертов форсайт-проекта в будущем Башкирия, возможно, станет самым передовым в России центром производства авиационной техники на основе наноматериалов. По результатам работы правительство республики выразило готовность использовать результаты прогноза при подготовке программы социально-экономического развития региона.

Другой проект регионального форсайта являет собой попытку руководства Иркутской области использовать этот подход в качестве ос-

нового инструмента долгосрочного прогнозирования развития социально-экономической сферы, образования, науки и технологий в регионе. Власти Иркутской области выделили три приоритетных направления для применения технологии форсайта — туризм, строительство и агропромышленный комплекс. В планах организаторов проекта — на основе обсуждения проблем сформировать видение будущего региона в целом и всех муниципальных образований на перспективу до 2030 г. Создана рабочая группа, в которую вошли представители администрации региона, общественности, научных и деловых кругов области. Учитывая слабую осведомленность привлекаемых к работе по проекту специалистов разных профилей о сути метода, начата работа по их ознакомлению с форсайтом. Сформирована база данных по экспертам, которые будут участвовать в проведении регионального форсайта. Планируется привлечь не менее 200 специалистов, которые примут участие в формировании итогового доклада. В дальнейшем этот документ будет доступен для широкого обсуждения и внесения в него дополнений и изменений по видению перспектив области. Иркутский проект является, по сути, первым отечественным опытом использования форсайта применительно к проблемам социально-экономического развития региона<sup>17</sup>.

Таким образом, концептуально региональный форсайт позиционируется в качестве новой формы развития прогностических методов, связанной с применением специального инструментария, увязывающего методические приемы качественного долгосрочного прогнозирования с принципами стратегического планирования социально-экономического развития регионов. Особенности регионального форсайта свидетельствуют о большой сложности этого инструмента, которая будет порождать большие трудности на пути его практического применения в условиях современной России. В ряду этих трудностей наибольшую тревогу вызывает проблема, обусловленная отсутствием культуры взаимоотношений экспертных сообществ, недостаточным опытом горизонтального взаимодействия в стране с укрепляющейся субординационной идеологией «вертикали власти» как в отношениях между центром и регионами, так и внутри самих последних.

---

<sup>17</sup> В рамках начавшейся работы по проекту в конце 2006 г. была проведена Первая всероссийская интернет-конференция «Форсайт как инновационный инструмент формирования перспективной конкурентоспособности страны и региона в условиях глобализации», материалы которой изданы в 2007 г. Иркутским государственным университетом под науч. ред. Н. Я. Калужновой.