

ПРИОРИТЕТЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА



ПОЛНОМОЧНЫЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЬ ПРЕЗИДЕНТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СЕВЕРО-ЗАПАДНОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ
Илья Иосифович Клебанов

Северо-Западный федеральный округ в 2010–2011 годах

Северо-Западный федеральный округ представляет своего рода агломерацию самостоятельных регионов, расположенных в сопоставимых природно-климатических условиях, объединенных общей транспортной инфраструктурой и устойчивыми экономическими связями хозяйствующих субъектов. Исторически Северо-Западный экономический регион формировался по принципу рационального размещения производительных сил с учетом максимально эффективно использования имеющихся природных ресурсов и человеческого потенциала, снижения транспортных издержек и ориентации на местные энергетические ресурсы.

Геополитическое положение округа во многом определило экономическую специализацию регионов, обусловило ускоренное развитие высокотехнологичных отраслей промышленности, которые, в свою очередь, стимулировали развитие соответствующей инфраструктуры, определили черты научно-образовательного комплекса.

В последние два десятилетия для Северо-Западного федерального округа были характерны в целом общероссийские тенденции экономического, социального и пространственного развития. Это касается институциональных изменений, экспортной ориентации экономики, трансформации структуры хозяйства, появления новых элементов экономики.

Падение промышленного и сельскохозяйственного производства, объемов жилищного строительства, произошедшее к 2000 году, пока не компенсировалось их ростом в последние 10 лет.

Увеличились в сравнении с концом 1990-х годов объемы деятельности в сфере транспорта, торговли и общественного питания, финансово-кредитных услуг. Среди структурных изменений в экономике федерального округа следует отметить особенно быстрое перераспределение производства в сферу добывающих и экспортно ориентированных отраслей при сокращении выпуска в легкой промышленности, машиностроении, промышленности строительных материалов, объемов деятельности и занятости в сфере науки и научного обслуживания.

Наиболее серьезна проблематика социально-экономического развития муниципальных образований в сельской местности. Она связана с «вымыванием» из малых и средних населенных пунктов основной части объектов традиционных для северо-запада отраслей сельского хозяйства и лесного комплекса. За последние 15 лет на северо-западе России более 500 населенных пунктов лишились учреждений медицинского обслуживания, школы закрылись почти в 2 тыс. населенных пунктов.

В лесопромышленном комплексе обозначился сдвиг лесозаготовок в зоны, прилегающие к крупным населенным пунктам, автодорогам общего пользования. В то же время уменьшилось использование запасов древесины в традиционных районах лесодобычи и труднодоступных перестойных лесах.

Демографическая ситуация характеризовалась более сложными процессами, чем в целом по России. Это выразилось в опережающем сокращении населения (с 1990 года оно уменьшилось на 12%, в то время как по России в целом – на 4%). В Мурманской области население уменьшилось на 30%, в Республике Коми – на 25%, в Санкт-Петербурге – на 8%. Наименее благоприятная обстановка с рождаемостью сложилась в Калининградской и Ленинградской областях. Миграционный прирост на территории округа был меньшим, чем в целом по России, и компенсировал снижение рождаемости менее чем наполовину.

Усилилась неравномерность развития субъектов Российской Федерации, а в рамках субъектов – неравномерность развития муниципальных образований. Так, средняя заработная плата в Псковской области уступает Санкт-Петербургу в два раза, ввод жилья в расчете на одного жителя – в четыре раза. Наиболее заметно снизился показатель обеспеченности населения работой в местах проживания. В некоторых муниципальных районах он составляет лишь 30–40%.

Сегодня Северо-Западный федеральный округ включает в свой состав 11 субъектов Российской Федерации с населением 13,5 млн. человек и общей площадью 1,7 млн. кв. км, в том числе 2 республики в составе Российской Федерации, 1 город федерального значения, 1 автономный округ, 7 областей, одна из которых представляет собой особую экономическую зону и отделена от основной территории страны. К округу примыкает арктический сектор, относящийся к сфере интересов Российской Федерации, площадью 1,5 млн. кв. км. В пределах округа функционирует свыше 200 муниципальных районов и городских округов и около 1,7 тыс. муниципальных образований поселенческого уровня.

Развитие региональной политики, основанной на долгосрочном стратегическом планировании, объективно предполагает необходимость координации действий отдельных субъектов Российской Федерации в достижении общих целей социально-экономического развития страны. С этой точки зрения формирование федеральных округов в границах ранее сложившихся экономических регионов стало наиболее оптимальным решением в области региональной политики, главной задачей которой является создание на территории России одинаково благоприятных условий для проживания населения и функционирования бизнеса.

На выполнение этой задачи нацелена деятельность аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации, региональных и окружных управлений территориальных органов исполнительной власти, Ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации, северо-западных представительств крупных российских компаний и банков, а также различных предпринимательских и общественных объединений.

Геополитические и экономические изменения в последние годы привели к существенной трансформации роли северо-запада России и находящихся на его территории субъектов Федерации в экономике Российской Федерации. Сформировалась главная на сегодня функция северо-запада и большинства входящих в него регионов – обеспечение внешнеэкономических связей



России с Европейским союзом и рядом других регионов мира. Это обусловило быстрое развитие транспортной инфраструктуры, совместных предприятий, ориентацию значительной части бизнеса на обслуживание внешнеэкономических связей трансграничного сотрудничества.

Увеличилось значение северо-запада как крупной перспективной природно-ресурсной базы развития страны. Восстанавливается его роль в освоении арктических территорий, примыкающих к Российской Федерации.

Северо-запад России, и прежде всего Санкт-Петербург, остается одной из важнейших баз научно-технического прогресса и инновационного развития экономики России, производства высокотехнологичной продукции, средств современного транспорта. Сохраняется значение северо-запада в развитии лесопромышленного и рыбохозяйственного комплексов России. Регионы северо-запада динамично развиваются как туристические центры России.

Существен вклад субъектов, входящих в Северо-Западный федеральный округ, в общий экономический потенциал Российской Федерации. На их долю приходится 10% общего объема ВВП страны, 12% промышленного производства и 10% общей численности занятых в экономике и социальной сфере России.

Итоги работы регионов в 2010 году в целом показывают наличие значительного экономического потенциала. Практически по всем важнейшим показателям развития экономики удалось восстановить положительные тенденции роста.

В 2010 году объем промышленного производства в округе возрос на 8,8% по сравнению с 2009 годом (по России – на 8,2%). Это самый высокий показатель за последние шесть лет. Вместе с тем темпы роста были недостаточны для восстановления докризисных объемов промышленного производства (в 2009 году промышленное производство сократилось на 11,4%).

В строительной сфере в 2010 году оставалась наиболее сложная ситуация. Сокращение объема работ составило 3% (в России – 0,6%) по сравнению с 2009 годом. Годом ранее снижение было значительнее – на 16,9%. Сохраняющееся снижение объема работ обусловлено прежде всего отсутствием в организациях собственных средств для начала строительства новых объектов в течение двух кризисных лет.

В сельском хозяйстве третий год подряд сохраняется рост объема производства. В 2010 году темпы роста несколько снизились, и увеличение объема производства сельхозпродукции, по сравнению с 2009 годом, составило 2% (по России зарегистрировано снижение на 11,9%). В 2009 году рост производства составил по сравнению с 2008 годом 4%.

Денежные доходы населения в целом за 11 месяцев 2010 года увеличились на 5,1% против снижения на 2,2% в 2009 году.

Численность безработных на 1 января 2011 года составляла 114,7 тыс. человек, что на 30% меньше, чем на аналогичную дату 2009 года (в России – на 26%).

В 2010 году улучшились демографические показатели: рост рождаемости составил 1,8% по сравнению с аналогичным периодом 2009 года, на 0,7% снизилась смертность населения.

Естественная убыль населения в 2010 году снизилась до 36 человек на 10 тыс. жителей против 39 в 2009 году, тогда как в России она увеличилась.

Наряду с этим отмечаются и негативные тенденции, которые не удалось преодолеть в прошедшем году.

Индекс потребительских цен в 2010 году составил 109,2% и превысил показатель 2009 года (108,5%).

Продолжилось снижение объемов инвестиций в основной капитал. Экономические прогнозы на 2011–2012 годы показывают, что в этот период экономика будет развиваться ускоренными темпами, однако по основным показателям только в 2012 году выйдет на докризисный уровень.

Уроки экономического кризиса 2008–2009 годов и основанные на них прогнозы легли в основу «Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года» (далее – Стратегия).

Главное назначение Стратегии – определить перспективные направления использования потенциала сотрудничества субъектов Российской Федерации и потенциала федерального округа



в целом для решения ключевых проблем и стратегических задач в сфере экономики, социального развития и демографической политики, улучшения среды проживания, совершенствования природоохранной деятельности. В их числе задачи, решаемые на уровне субъектов, задачи общерегионального значения, задачи общегосударственного уровня и, наконец, задачи международного характера, связанные с интеграцией Российской Федерации в мировое хозяйство.

Стратегия определяет перспективные ориентиры и направления развития социально-экономического комплекса общерегионального значения, а также конечные результаты – сводные показатели экономики и социальной сферы округа в целом. Она характеризует пути развития инфраструктуры федерального значения на территории северо-запада, условия реализации стратегических проектов.

Стратегия позволяет осуществлять координацию разработки перспективных экономических документов, разрабатываемых на уровне субъектов Федерации, определяет направления использования конкурентных преимуществ и развития специализации субъектов, возможности выравнивания уровней их развития, определяет зоны опережающего развития и направления межрегионального сотрудничества.

По существу, это программный документ и инструмент координации исполнения региональных планов и программ социально-экономического развития территорий.

Модернизация экономики и социальной сферы

В числе стратегических целей экономического развития Северо-Западного федерального округа наиболее важными являются следующие:

1. Модернизация и инновационное развитие базовых секторов экономики округа и входящих в него субъектов Федерации. Доведение доли продукции инновационного характера в региональном внутреннем продукте (в целом по СЗФО) до 25%, в том числе в промышленности – до 30%.

2. Увеличение на основе модернизации и инновационного развития среднегодовых темпов роста валового регионального продукта к 2020 году до 106–107%, а производительности труда – до 107–108%.

3. Экономическая активизация депрессивных территорий. Создание 600–700 тыс. новых и восстановленных рабочих мест на основе перепрофилирования временно не работающих предприятий и строительства новых объектов, развития малого и среднего бизнеса, предприятий, ориентированных на региональные и локальные рынки, подъема сельского хозяйства, развитие социальной сферы.

4. Освоение континентального шельфа и подготовка к экономическому использованию ресурсов арктического сектора. Создание в северных субъектах, входящих в федеральный округ, соответствующей инфраструктуры и перерабатывающих предприятий. Доведение уровня добычи нефти до 15–20 млн. т, природного газа – до 30–40 млрд. куб. м. Размещение промежуточной базы снабжения на архипелаге Новая Земля вне границ ядерного полигона, ввиду его оптимального территориального расположения к месторождению, позволяющее существенно снизить риски при работе в суровых климатических условиях Арктики. Подготовка и переподготовка специалистов с высшим и средним профессиональным образованием для работы в условиях Арктики на базе Северного (Арктического) федерального университета.

5. Ускоренное развитие на инновационной основе машиностроительного комплекса региона, в том числе путем создания системы производственных кластеров. Развитие межтерриториальной кооперации машиностроительных производств. Целевой ориентир – доведение доли машиностроительной продукции в объеме промышленного производства до 30%.

6. Развитие сельскохозяйственного производства как отрасли, имеющей важное экономическое и социальное значение на основе внедрения инновационных технологий, интеграции с промышленными предприятиями, кооперации в малом секторе сельского хозяйства и фермерс-



тве. Восстановление роста поголовья скота, прекращение выбытия сельхозугодий, в том числе посевных площадей. Целевой ориентир – достижение к 2020 году среднегодовых темпов роста сельскохозяйственной продукции в размере 4,5–5%.

7. Модернизация лесопромышленного комплекса за счет углубления переработки леса, расширения лесозаготовок в периферийных территориях, строительства лесовозных дорог, улучшения организационной структуры лесопользования. Оптимизация экспорта лесопродукции.

8. Стимулирование создания в экономике субъектов Федерации, входящих в СЗФО, и на уровне отдельных предприятий, секторов хозяйства, играющих роль «базы выживания» при реализации неблагоприятных прогнозов развития и возникновения кризисов. Это позволит не допустить резкого обострения ситуации в сфере занятости, бюджетных отношений.

В качестве основных стратегических целей социального характера определены следующие:

1. Преодоление демографического спада в результате проведения активной социально-экономической и демографической политики, за счет снижения смертности и увеличения рождаемости. Прекращение естественной убыли и восстановление роста численности населения. Целевой ориентир к 2020 году – 13,5 млн. жителей.

2. Снижение уровня безработицы до 3% к 2020 году. Оптимизация профессиональной и пространственной структуры занятости. Приближение рабочих мест к местам проживания населения. Целевой ориентир – достижение уровня обеспеченности населения рабочими местами в ареале проживания до 85% (против 75% в настоящее время).

3. Рост реальных доходов населения в период до 2020 года в среднем на 7–7,5% в год при снижении степени неравномерности распределения доходов по субъектам Федерации, входящим в округ, и по социальным группам. Уменьшение доли населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума, до 5–6%.

4. Преодоление существенных различий в уровнях социального и экономического развития субъектов Российской Федерации, входящих в СЗФО. Целевой ориентир – отклонение в сторону понижения от средних по округу показателей среднедушевых денежных доходов и размера регионального валового продукта на душу населения не более чем на 25%.

5. Повышение доступности и уровня обеспеченности населения жильем. Решение проблемы ветхого и аварийного жилья. Улучшение использования существующего жилищного фонда. Стимулирование строительства недорогого социального жилья. Совершенствование финансовых инструментов в жилищной сфере. Развитие аренды жилья. Целевой ориентир – достижение средней обеспеченности общей площадью жилых помещений до уровня 30–32 кв. м на одного человека.

6. Социально-экономическая активизация депрессивных сельских территорий на основе стимулирования сохранения существующих и создания новых рабочих мест, внедрения новых форм социально-культурного обслуживания, повышения транспортной доступности для населения центров муниципальных образований.

7. Улучшение среды проживания, включая такие ее элементы, как общественный транспорт, коммунальный комфорт, качество дорог, экономическая безопасность, благоустройство, удобство предоставления социальных услуг, правопорядок.

Механизмы реализации стратегических задач

Сегодня это главный вопрос тактики.

Отсутствие непосредственного управленческого воздействия государства в экономике необходимо рассматривать как существенное преимущество по сравнению с ранее существовавшей административно-плановой системой. Но если сегодня государство намечает конкретные индикаторы экономического и социального развития, необходимо эффективно влиять на мотивацию хозяйствующих субъектов и механизмы ориентации частного бизнеса в достижении общих стратегических целей.



В условиях напряженной бюджетной обеспеченности регионов осуществление прямых бюджетных инвестиций в стимулирование приоритетных секторов экономики представляется маловероятным и малоэффективным. В реализации мероприятий Стратегии предполагается широко использовать принципы государственно-частного партнерства, налогового стимулирования приоритетных бизнес-проектов по принципу создания «налоговых лагун», совершенствование кластерных механизмов межотраслевой и межрегиональной кооперации, создание зон инкубирования инновационных проектов, всемерное поощрение, развитие и защиту конкуренции на товарных и финансовых рынках и формирование в результате зон опережающего роста в регионах округа.

ЗОНЫ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РОСТА

Формирование зон опережающего роста является одним из важных инструментов совершенствования пространственной организации хозяйства и решения проблем социально-экономического развития округа и расположенных на его территории субъектов Федерации.

С точки зрения обеспечения решения задачи выравнивания уровней развития зоны опережающего роста могут формироваться в депрессивных территориях, а также территориях, имеющих наилучшие условия развития, относящихся к так называемым полюсам роста. Такой зоной опережающего развития на северо-западе является Санкт-Петербургская агломерация.

Санкт-Петербургская агломерация – вторая по значению в стране. Это территория инновационного развития и создания высоких технологий, на ней размещаются научно-образовательные центры, высокотехнологичные производства, технико-внедренческие зоны, наукограды, технопарки.

Второй по значению зоной опережающего развития является территория от Вологды до Череповца. Здесь, помимо крупных предприятий черной металлургии и машиностроения, создается индустриальный парк в Шекснинском городском поселении; опережающее развитие получит и промышленность г. Сокол.

Территория Новгородской и Псковской областей – это древнерусский край, где большое значение имеют туристско-рекреационные и культурные центры, представленные историческими городами. Кроме того, здесь создано производство машин и оборудования, которое может эффективно развиваться в составе кластера, образуемого совместно с предприятиями Петербурга.

В северной части округа формирование зон опережающего развития связано с использованием природных ресурсов Тимано-Печорской нефтегазоносной промышленности, Кольского горно-рудного и горно-химического региона, лесных зон Архангельской области, республик Карелия и Коми.

Территория Калининградской области приобретает функции крупной туристско-рекреационной зоны, на ней размещаются также объекты энергетики (АЭС) и высокотехнологичного машиностроения.

В южной части округа главная задача региональной политики состоит в том, чтобы обеспечить государственную поддержку развития сельской местности. Только наличие сельских жителей позволит сохранить социально-экономическое пространство освоенной за многие века территории, обеспечить целостность, единство страны, прирост населения. Все это можно осуществить, если государство будет дотировать сельское хозяйство, что присуще большинству развитых стран.

География размещения различных типов зон опережающего роста показывает зоны, формирующиеся вдоль транспортных коридоров, территории инновационного развития и создания высоких технологий, зоны интенсивного развития туризма и рекреаций, зоны опережающего развития на инновационной основе сельскохозяйственного производства.

КЛАСТЕРНАЯ ПОЛИТИКА

Кластер означает совокупность предприятий, компаний, локализованных на определенной территории, имеющих связи производственного характера и общие интересы по использованию территории расположения, развитию инфраструктуры, использованию трудовых ресурсов,



которая формируется в условиях рынка. В российских условиях, учитывая межрегиональный характер развития производственной кооперации, определенным аналогом кластеров могут считаться промышленные узлы, территориально-производственные комплексы и иные пространственные формы организации производства, имеющие соответствующие признаки (кооперация, использование общей инфраструктуры и трудовых ресурсов и т.п.).

На северо-западе России, исходя из складывающихся природно-экономических специализаций хозяйства, могут формироваться различные типы кластеров. Это межотраслевые и отраслевые кластеры, кластеры в рамках всего северо-запада и локальные, инновационные кластеры. Образовательные кластеры, туристско-рекреационные кластеры. Примерами могут служить судостроительный, химико-металлургический, лесопромышленный, автомобильный, фармацевтический кластеры.

Важное значение в формировании кластеров имеет регулирующая и стимулирующая деятельность государства, что делает актуальным поиск соответствующих механизмов, форм и методов взаимодействия. Роль государственных органов состоит не только в том, чтобы определить стратегические приоритеты для ориентирования бизнесов, стремящихся к объединению и кооперации, но и в экономическом стимулировании объединения хозяйствующих субъектов, находящихся в различной форме собственности и работающих на различных сегментах рынка. Такое объединение возможно лишь при общей экономической заинтересованности участников кластеров, а стимулировать их можно путем создания «налоговых лагун» в пределах каждого формирующегося кластера. Этот механизм, как и многие другие новации, заложенные в Стратегии, предстоит опробовать в ходе ее реализации.

В числе первоочередных мер, рассчитанных на реализацию в ближайшие три-четыре года, следует выделить следующие:

1. Завершение мероприятий по преодолению последствий финансово-экономического кризиса, проявляющихся на территории СЗФО и субъектов Федерации. Проведение превентивных мер по недопущению нового обострения социально-экономической ситуации.

2. Стабилизация деятельности промышленных, сельскохозяйственных и иных объектов градообразующего значения, особенно в моногородах, недопущение массового банкротства предприятий малого и среднего бизнеса, индивидуальных предпринимателей и фермеров.

3. Продолжение и завершение задач и мероприятий по принятым программам и проектам в сфере сельского хозяйства, дорожного строительства, малого предпринимательства, рекреации, социального развития, природоохранной деятельности, коммунального хозяйства.

4. Обеспечение разработки документов территориального планирования в субъектах Федерации, муниципальных районах, городских и сельских поселениях, создание соответствующей градостроительной документации, их закрепление в нормативных актах в целях упорядочения землепользования и всей инвестиционной и строительной деятельности.

5. Дальнейшая активизация демографической политики в сочетании с мерами социальной поддержки молодых семей и социального развития поселений и населенных пунктов. Недопущение дальнейшего «вымывания» из сельской местности социальных объектов, прежде всего школ и детских дошкольных учреждений. Закрепление молодежи в муниципальных районах и поселениях, улучшение их социального имиджа.

6. Расширение подготовки и переподготовки местных кадров в целях повышения их культурно-технического уровня и обеспечение трудоустройства на местных предприятиях в условиях их модернизации и диверсификации.

В числе первоочередных задач важное значение будет иметь принятие нормативных актов субъектов Федерации по вопросам, связанным с перспективами развития соответствующих территорий, в том числе с использованием полезных ископаемых и лесных ресурсов; создание в субъектах Федерации (на базе существующих организаций) многопрофильных средних специальных учебных заведений, обеспечивающих перспективные потребности предприятий, расположенных на данной территории.

Ведущим принципом финансового обеспечения реализации стратегических проектов и мероприятий является многоканальность финансирования, максимально возможное привлечение внебюджетных источников.



Роль бюджетных расходов должна состоять в финансировании и кредитовании особо важных и закрепленных нормативными правовыми актами за соответствующими уровнями бюджетов направлений расходов, первоначальной поддержке проектов, создании гарантий, стимулировании привлечения частных инвестиций.

Заключение

У Северо-Западного федерального округа в стратегической перспективе есть реальные возможности сохранить и укрепить свою роль в экономике Российской Федерации, увеличить вклад в экономическое и социальное развитие страны. При сохранении своей роли как внешне-экономического форпоста страны северо-запад будет развиваться по пути диверсификации экономики, ее модернизации и внедрения инновационных технологий.

Успех в решении стратегических задач развития региона возможен только на пути полномасштабной активизации экономической политики субъектов Федерации, находящихся на территории округа, широкого использования существующих и внедрения новых методов и инструментов регулирования, предоставления территориальным администрациям необходимых полномочий в этой сфере, включения в процесс формирования и реализации региональной экономической политики органов местного самоуправления.