

ОЦЕНКА СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

И. Е. Рисин

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 апреля 2013 г.

Аннотация: в статье представлены результаты анализа современной практики стратегического планирования социально-экономического развития субъектов РФ, позволяющие сложить представление о нынешнем уровне его развития, сфокусировать внимание на основных недостатках и причинах, их обусловивших.

Ключевые слова: стратегии развития регионов, миссия, стратегические цели и направления развития субъекта РФ, механизм реализации стратегии, мониторинг.

Abstract: the article contains the results of Russian strategic planning modern practice analysis concerning socio-economical development of Russian Federation constituent entity. This can improve the understanding of its current level of development, focus on the main shortcomings and the reasons of their origins.

Key words: regional development strategies, mission, strategic goals and development directions for Russian Federation constituent entity, strategy realization mechanism, monitoring.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» определено включение в систему государственного планирования долгосрочных стратегий социально-экономического развития страны, регионов [1].

Следует отметить, что теоретические аспекты исследования данного важного компонента стратегического управления, связанные с раскрытием его сущности, роли, организационно-экономического потенциала, представлены в широком ряду опубликованных источников [2, с. 510–536; 3, с. 3–27; 4, с. 27–38; 5, с. 70–76; 6, с. 25–28; 7, с. 208–209]. Напротив, работ, посвященных анализу сложившейся практики разработки таких стратегий, явно недостаточно для адекватной оценки и обоснования необходимых мер по ее совершенствованию.

Заметим, что названная организационная новация (стратегии, стратегические планы) появилась в системе государственного управления в России в первом десятилетии XXI в. Практически все субъекты РФ ныне реализуют утвержденные законодательными актами их органов власти стратегии развития, определяющие направления и содержание изменений в социально-экономической системе регионов.

Анализ стратегий социально-экономического развития субъектов РФ и технологий их разработки необходим для адекватной оценки уровня раз-

вития стратегического территориального планирования, выявления его основных недостатков и диагностирования причин, их обусловивших.

Объектная база анализа включила субъекты РФ, представляющие разные федеральные округа. В составе регионов: Амурская, Астраханская, Белгородская, Брянская, Волгоградская, Калининградская, Кировская, Кемеровская, Липецкая, Нижегородская, Новосибирская, Омская, Пермская, Ростовская, Самарская, Свердловская, Тамбовская области, Краснодарский, Ставропольский, Приморский края, Республика Алтай. В процентном отношении к общему числу субъектов РФ выборка составила 25 %.

Проведенный нами анализ позволил зафиксировать ряд существенных недостатков, отличающих современную практику разработки стратегий развития регионов.

1. В большинстве субъектов РФ процесс разработки стратегий не включал этап, связанный с обоснованием миссии. Отметим, что из всего числа названных выше регионов она была определена в обосновании стратегий развития в Астраханской, Кировской, Липецкой, Новосибирской, Ростовской, Самарской и Свердловской областях, Ставропольском и Приморском краях, Республике Карелия (менее, чем в половине обследованных регионов).

Между тем роль миссии чрезвычайно важна, поскольку связана с позиционированием региона в системах более высокого уровня (национального,

мирового), обоснованием его наиболее значимых функций в российском и глобальном окружении.

Данным требованиям отвечают миссии Астраханской, Ростовской областей, Приморского края. Так, миссия Астраханской области определяет роль региона как мощного российского центра на Каспии; инновационно-технологического лидера Каспийского макрорегиона, генерирующего передовые знания, технологии и продукты в наиболее востребованных секторах; зоны интеграции в экономические, технологические и культурные процессы Центральной Азии [8]. Миссия Ростовской области свидетельствует о ее намерении стать управленческим и инновационно-технологическим центром развития Юга России и части Центрально-Черноземного региона, а также части СНГ [9]. Миссия Приморского края фиксирует предназначение региона, состоящее в обеспечении взаимодействия Российской Федерации с АТР за счет наиболее продуктивного ее включения в азиатские рынки товаров, финансов, рабочей силы, технологий и информации [10].

Экстравертная направленность отличает также миссии Самарской и Свердловской областей, Республики Карелия, однако они даны в формулировках, исключающих возможность конкретизации их ожидаемых позиций в мировой экономике. Так, миссия Самарской области определена как миссия «локомотива роста», являющегося опорным центром России на южном и восточном направлениях, реализующего в целях повышения качества жизни населения стратегию инновационного развития в машиностроении, химии, транспортно-логистическом комплексе и являющегося хранителем уникального природного комплекса Самарская Лука [11]. Миссия Свердловской области фиксирует роль региона в качестве «локомотива» развития России, оптимально встроенного в мировое разделение труда [12]. Миссия Республики Карелия позиционирует ее как регион эффективной интеграции лучшего российского и мирового опыта в области экономики, социальной сферы, охраны окружающей среды на основе взаимовыгодного партнерства; территорию взаимодействия культур (деловой, трудовой, технологической, национальной и т.д.) России и Северной Европы на основе равных возможностей [13].

Напротив, миссии Кировской, Липецкой, Новосибирской областей, Ставропольского края имеют явно выраженную интравертную ориентацию. Так, миссия Новосибирской области диктует необходимость ее превращения в главный иннова-

ционный центр на Востоке России, отвечающий вызовам XXI в., и в один из наиболее комфортных для проживания, труда и отдыха регион страны [14], миссия Ставропольского края ориентирует на создание условий для гармоничного развития личности, повышения качества жизни на основе инновационного развития экономики [15].

Полагаем, что вступление России в ВТО заметно актуализирует потребность в адекватной оценке состояния, перспектив развития и реализации конкурентных преимуществ субъектов РФ на мировых рынках товаров и услуг, ее использовании в обосновании миссий регионов, которые должны иметь не только интравертную, но и экстравертную составляющие.

2. Единичным (Новосибирская область) является случай, когда обоснованию стратегии предшествовала работа с разными группами стейкхолдеров (население, бизнес, институты гражданского общества), чьи интересы существенно связаны с регионом и чьи ресурсы используются для его развития.

Заметим, что в передовой мировой практике учет мнений широкого и разнообразного круга стейкхолдеров является важным принципом стратегического планирования. Если стейкхолдеры вовлечены в цикл стратегического планирования на его ранних стадиях, то велика вероятность поддержки ими ключевых проектов стратегического плана. Важно также их участие в оценке современного состояния внешней среды [16, с. 20].

Логичным выглядит тезис, что в стратегическом планировании территориального развития важен не только результат, но и процесс его разработки и обновления, обеспечивающие аккумуляцию знаний, выявление идей и инициатив, достижение общественного согласия [17, с. 161–163].

По нашему мнению, такой императив должен иметь более жесткую версию: не только учет интересов разных групп стейкхолдеров, но и их согласование, балансирование интересов, отражаемое как в целевой функции стратегических планов, так и в применяемых формах и методах их осуществления [18, с. 26].

Заметим, что поскольку регион включен в качестве подсистемы в национальную, мировую социально-экономическую системы, каждая из которых имеет несколько групп влияния на развитие субъекта РФ, состав стейкхолдеров отличается высоким разнообразием. Он включает, в частности, федеральные и региональные власти, крупный частный бизнес, имеющий производства на данной

территории или рассматривающий ее в качестве рынка сбыта, общественные организации и др.

3. Оценка инструментальной базы разработки стратегий позволяет зафиксировать ряд присущих ей ограничений.

3.1. Обоснование целевых ориентиров стратегий осуществляется, как правило, без использования экономико-математических методов, позволяющих учесть существующую многофакторную детерминацию процессов регионального развития. Единственным субъектом РФ (из обследованной выборки), где при определении целевой функции социально-экономического развития региона были востребованы результаты применения названных методов, оказалась Новосибирская область [14].

3.2. Разработчики стратегий применяют SWOT-анализ, однако характеристика выявленных «сильных» и «слабых сторон» социально-экономической системы субъекта РФ в редких случаях оказывается содержательно раскрытой, включающей необходимые статистические показатели для оценки позиций региона в сравнении с другими; идентификация «возможностей» и «угроз», существующих и прогнозируемых во внешней среде не сопровождается экспертными оценками их вероятности, силы влияния.

3.3. Практически во всех стратегиях нашел отражение кластерный подход к совершенствованию институциональной организации экономики субъектов РФ. Однако предложенные в стратегиях кластерные инициативы, как правило, не подкреплены необходимыми расчетами (в том числе, коэффициентов локализации, концентрации и др.), определением «ядра» кластеров, прогнозными оценками результатов их деятельности. Единичные попытки решения такого рода задач были предприняты при разработке стратегий развития только в Белгородской [19], Самарской [11] и Новосибирской областях [14].

Важно обратить внимание и на другие ограничения, связанные с реализацией кластерного подхода при разработке стратегий.

А. За редким исключением обоснование кластеров как перспективной организационной формы бизнес-групп ограничивается преимущественно фиксацией их состава и основных сфер функционирования. Обоснование их базовой функции (миссии), целей развития, ожидаемых от их деятельности эффектов, как правило, отсутствует.

Б. В большинстве случаев кластеры, прогнозируемые в структуре экономики региона, основаны на отраслях традиционной специализации, их со-

здание не связано с разработкой и реализацией принципиально новых технологий, видов продукции, выходом на новые сегменты мирового рынка продукции и услуг.

В. Выделяемые кластеры, как правило, замыкаются границами субъекта РФ, что существенно ограничивает их потенциал, если учесть дефицит высококвалифицированных кадров и инвестиций, абсорбируемых отдельным регионом.

Г. Ни в одном из регионов (включенном в выборку) не планируется создание кластеров, изначально ориентированных на установление и развитие партнерства с зарубежными фирмами.

Д. Выдвижение кластерных инициатив практически во всех программных документах не сопровождается разработкой адекватного экономико-организационного обеспечения, которое будет использоваться органами власти для их реализации. Иными словами, роль государства в процессах кластеризации оказывается не раскрытой [20, с. 95–100; 21, с. 21–25].

4. В большинстве регионов разработка стратегий ограничивается только обоснованием целей и направлений социально-экономического развития территорий. Необходимый для реализации стратегий механизм управления в лучшем случае позиционируется в агрегированном формате, исключающем развернутую характеристику составляющих его форм, методов и инструментов. Например, Стратегию развития Республики Карелия предполагается реализовать с помощью комплекса механизмов: правового; самофинансирования; согласования с российскими и международными форматами; координации субъектов регионального развития и достижения общественного согласия [13]. Неясны, однако, структурная композиция названных механизмов, сферы их действия.

В ряде регионов реализована попытка конкретизации инструментов управления, востребованных для реализации стратегий, однако сфера их действия оказывается достаточно избирательной. Так, элементная база механизма реализации стратегии в Брянской [22] и Астраханской [8] областях, Приморском крае [10] определена применительно только к инвестиционной сфере, в Ставропольском крае [15] и Республике Алтай [23] – к процессам формирования кластеров.

5. Важный компонент механизма управления реализацией стратегий – мониторинг. Однако уровень качества этого инструмента, как показывает анализ программных документов субъектов РФ, далек от необходимого. Обратим внимание на ос-

новные недостатки мониторинга социально-экономического развития регионов.

5.1. Повсеместно выбранный инновационный сценарий развития территорий, как правило, не подкрепляется системой индикаторов, позволяющих оценить соответствующие характеристики социально-экономической системы субъектов РФ. Ограниченный перечень показателей инновационной деятельности региона представлен только в Стратегиях развития Белгородской [19], Брянской [22], Новосибирской [14], Свердловской областей [12], Республике Коми [24].

5.2. Во многих случаях используемый состав индикаторов не позволяет оценить наиболее значимые в современных условиях результаты развития регионов (повышение уровня использования ресурсов, например, трудового, улучшение экологической ситуации, развитие межрегиональной интеграции и др.). Так, показатели, отражающие состояние экосистемы и ожидаемые в ней изменения, содержатся только в Стратегиях Белгородской [19] и Волгоградской [25] областях, Республики Коми [24].

5.3. В ряде случаев перечни индикаторов ориентированы только на оценку процессов развития отдельных отраслей, видов экономической деятельности и не позволяют сложить представление об изменении системных характеристик территорий. Именно такой формат их подачи предложен в Стратегиях развития Амурской [26], Кемеровской [27] областей.

Полагаем, что в числе основных причин невысокого качества стратегического планирования развития регионов могут быть выделены следующие.

1. Устойчиво воспроизводимая институция, суть которой в практикуемом «отсечении» базовых характеристик, присущих зарубежным аналогам, мотивами максимального учета специфики институциональных и иных условий отечественной практики.

2. Устойчиво воспроизводимая институция массового тиражирования опыта отдельных регионов, без предварительной оценки его результатов, когда склонность к конформизму иницируется и поддерживается стремлением снизить издержки на освоение нового.

3. Недостаточный уровень профессиональной подготовки кадров, реализующих функции публичного управления в меняющихся институциональных, экономических и социальных условиях. Закономерно, что задача его существенного повыше-

ния определена в составе ключевых в Указе Президента России «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» от 7 мая 2012 г. № 601 [28].

ЛИТЕРАТУРА

1. О долгосрочной государственной экономической политике : указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596. – Режим доступа: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1610833>.
2. Бочаров В. П. Экономическая и управленческая деятельность государства : сферы, уровни, инструменты / В. П. Бочаров, И. Е. Рисин, Ю. И. Трещевский. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2008.
3. Бочаров В. П. Современное региональное управление : ключевые направления, задачи, инструменты / В. П. Бочаров, И. Е. Рисин, Ю. И. Трещевский. – Воронеж : ВГПУ, 2008.
4. Круглякова В. М. Базовые стратегии развития инвестиционной деятельности в регионах ЦФО / В. М. Круглякова, Ю. И. Трещевский // Совр. экономика : проблемы и решения. – 2012. – № 3 (27).
5. Круглякова В. М. Индикативное управление региональным развитием / В. М. Круглякова, Е. Ф. Сысоева, Ю. И. Трещевский // Регион : системы, экономика, управление. – Воронеж, 2011. – № 1 (16).
6. Рисин И. Е. Стратегическое планирование социально-экономического развития городов / И. Е. Рисин, Е. А. Шаталова // Вестн. Тамб. гос. ун-та. Серия: Гуманитарные науки. – 2009. – № 6 (74).
7. Рисин И. Е. Стратегическое планирование развития территорий / И. Е. Рисин, Ю. И. Трещевский // Вестн. Воронеж. гос. ун-та. Серия: Экономика и управление. – 2005. – № 2.
8. Стратегия социально-экономического развития Астраханской области на средне-долгосрочную перспективу. – Режим доступа: http://www.csr-nw.ru/upload/file_category_192.pdf
9. Стратегия социально-экономического развития Ростовской области на период до 2020 года. – Режим доступа: www.donland.ru/default.aspx?pageid=85416
10. Стратегия социально-экономического развития Приморского края до 2025 года. – Режим доступа: <http://www.old2.primorsky.ru/adms/acts/strategy>
11. Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2020 года. – Режим доступа: http://www.protown.ru/russia/obl/article_1085.htm
12. Стратегия социально-экономического развития Свердловской области на период до 2020 года. – Режим доступа: <http://econom.midural.ru/prognoz/rps>
13. Стратегия социально-экономического развития Республики Карелия до 2020 года. – Режим доступа: <http://spb-venchur.ru/regions/42/strategykar.htm>
14. Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года. – Режим доступа: http://www.nso.ru/activity/socio-Economic_Polisy/Strat_Plan/Documents/1654.pdf

15. Стратегия социально-экономического развития Ставропольского края до 2020 года и на период до 2025 года. – Режим доступа: <http://stavinvest.ru?page-strategia-sotsialno-economicheskogo-razvitiya-stavropol>

16. Жихаревич Б. С. Территориальное стратегическое планирование : основные понятия / Б. С. Жихаревич // Стратегическое планирование экономического развития : 35 лет канадского опыта / под ред. Дж. Бейтера, Б. С. Жихаревича, Н. А. Лебедевой. – СПб. : Международный центр соц.-экон. исследований «Леонтьевский центр», 2004.

17. Переход к устойчивому развитию : глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. – М. : КМК, 2002.

18. Рисин И. Е. Стратегическое планирование социально-экономического развития городов : зарубежный и российский опыт / И. Е. Рисин, Е. А. Шаталова // Вестн. Воронеж. гос. ун-та. Серия: Экономика и управление. – 2007. – № 2.

19. Стратегия социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года. – Режим доступа: http://www.belregion.ru/strat_ser

20. Бородкина Е. В. Государственное управление процессами кластеризации социально-экономического пространства региона / Е. В. Бородкина. – Воронеж : ВГПУ, 2011.

21. Рисин И. Е. Кластеры Воронежской области и инструментарий их государственной поддержки /

И. Е. Рисин, Е. В. Бородкина // Национальные интересы : приоритеты и безопасность. – 2009. – № 22 (55). – С. 21–25.

22. Стратегия социально-экономического развития Брянской области до 2025 года. – Режим доступа: <http://www.bryanskobl.ru/economy/docs/strategy.pdf>

23. Стратегия социально-экономического развития Республики Алтай на период до 2020 года. – Режим доступа: www.city-strateg.ru/upload/document/resp-Altai_Strategy.pdf

24. Стратегия социально-экономического развития Республики Коми на период до 2020 года / rkomi.ru/services/strategia/

25. Стратегия социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

26. Стратегия социально-экономического развития Амурской области на период до 2025 года. – Режим доступа: www.mer.amusobl.ru/ckeditor_assets/.../strategiya_amur_reg.pdf

27. Стратегия социально-экономического развития Кемеровской области на период до 2025 года. – Режим доступа: <http://www.russianeconomy.ru/investors/Progras.aspx?regionID=82>

28. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-doc.html>

Воронежский государственный университет

Рисин И. Е., доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой региональной экономики и территориального управления

E-mail: risin@mail.ru

Voronezh State University

Risin I. E., Doctor of Economics, Professor, Head of the Regional Economy and Territorial Development Department

E-mail: risin@mail.ru