

ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ В РОССИИ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ПОДХОДЫ К ИХ РЕШЕНИЮ¹

И. Е. Рисин

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 7 ноября 2014 г.

Аннотация: в статье дана постановка основных проблем становления в России системы стратегического планирования, предложены подходы к их решению.

Ключевые слова: система стратегического планирования, инструменты, регион, муниципальные образования.

Abstract: the article describes the main problems of strategic planning system formation and offers the problem-solving approaches.

Key words: strategic planning system, instruments, region, municipal unit.

На XV Международном конгрессе по научной организации управления (Токио, 1969 г.) П. Ф. Дракер обнародовал новую парадигму менеджмента. Если в прежней парадигме менеджмент трактовался как управление исключительно бизнесом, то в новой как общая и главная функция общества [1]. Иными словами, было признано, что менеджмент не является особенностью одного-единственного уникального феномена, именуемого бизнес. Такая установка «запустила» процесс освоения достижений менеджмента в управленческой практике, субъектом которой являются органы публичной власти.

Один показательный пример – в Канаде в 70-е гг. XX в. начинают отрабатываться процедуры, обеспечивающие реализацию одного из важных достижений менеджмента, связанного с освоением модели проактивного управления, основанной на оценках будущего. Речь идет о стратегическом управлении развитием территорий [2].

В современной России такая практика становится реальностью во второй половине 90-х гг. (Санкт-Петербург), затем распространяется на другие регионы и города (крупные, средние, малые). На протяжении длительного периода времени доминирует в основном инициативный характер использования инструментов стратегического планирования.

¹ В основу статьи положен доклад, с которым автор выступил на пленарном заседании I Международной управленческой платформы имени Владимира Наумовича Эйтингона 17 октября 2014 г.

© Рисин И. Е., 2014

Федеральный закон РФ от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [3] ввел в России систему стратегического планирования, не имеющую аналогов в мировой практике. В ее характеристике имеется ряд принципиальных моментов. Во-первых, такая система является сквозной, пронизывая все уровни публичной власти, от федерального центра до муниципальных образований. Во-вторых, она имеет чрезвычайно широкий спектр инструментов, которые будут использовать власти разных уровней.

Так, например, на федеральном уровне такими инструментами являются стратегия социально-экономического развития Российской Федерации; стратегия национальной безопасности Российской Федерации; стратегия пространственного развития Российской Федерации; стратегии социально-экономического развития макрорегионов; прогноз научно-технологического развития Российской Федерации (на 12 и более лет); стратегический прогноз Российской Федерации (на 12 и более лет); прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный (на 12 и более лет) и среднесрочный период, бюджетный прогноз на долгосрочный период и др.

На региональном уровне в составе инструментов определены в том числе стратегия социально-экономического развития субъекта РФ; прогнозы социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный и среднесрочный период; бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период; схема территориального планирования субъекта РФ и др.

К инструментам, используемым на муниципальном уровне, отнесены в том числе стратегия социально-экономического развития муниципального образования; прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период, бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период и др.

В-третьих, если для федерального и регионального уровней все инструменты стратегического планирования, названные в указанном законе, являются обязательными для использования в управленческой практике, то для муниципального уровня есть два исключения. Первое – их ввод регламентируется диспозитивной нормой, второе – в сфере их действия оказываются только определенные виды муниципальных образований (городские округа и муниципальные районы).

Становление такой сложной системы стратегического планирования сопряжено с рядом проблем, которые нужно ставить и достаточно оперативно решать. Укажем на наиболее значимые из них.

1. Обеспечение единства в составе базовых инструментов стратегического планирования, используемых на федеральном и региональном уровнях государственного управления.

Суть проблемы в том, что в установленном указанным федеральным законом инвариантном составе инструментов стратегического планирования развития субъектов РФ не оказалось ни стратегии пространственного развития региона, ни прогноза его научно-технологического развития. Такое положение, на наш взгляд, заметно упрощает содержание и механизм стратегического планирования развития территорий. По нашему мнению, его прогнозируемыми последствиями окажутся, во-первых, неполнота учета результатов одноименных стратегических программных разработок, вмененных в компетенцию федерального центра, во-вторых, ограниченность спектра планируемых параметров социально-экономической системы субъекта РФ.

Конечно, не исключены инициативные действия органов власти субъектов РФ, связанные с вводом названных инструментов в практику государственного управления, тем более, что есть опыт их применения. Так, например, в Воронежской области в 2013 г. подготовлен прогноз развития научно-технологического комплекса региона на период до 2030 г. [4], в декабре 2014 г. завершается разработка Схемы развития и размещения производительных сил Воронежской области, способной

стать основой для разработки стратегии пространственного развития региона.

Однако такого рода действия вряд ли станут массовой практикой, в том числе по причине диспозитивного характера ее ввода. В связи с этим полагаем целесообразным при коррекции названного закона предусмотреть соответствующие изменения в инструментальной базе регионального стратегического планирования.

2. Совершенствование структуры стратегических программных документов.

Суть проблемы в том, что заданный названным законом формат отдельных документов заметно сужает круг задач, решаемых посредством тех или иных инструментов стратегического планирования, что в конечном итоге не позволит в полной мере реализовать их управленческий потенциал. Так, например, Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ в соответствии с требованиями названного закона должна обязательно содержать: оценку текущей ситуации; определение целей, задач и направлений развития; показатели; ожидаемые результаты; оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии; информацию о государственных программах. Иные значимые параметры и характеристики социально-экономической системы региона могут оказаться в поле деятельности разработчиков региональной стратегии при условии их установления законом субъекта РФ.

Полагаем, что и в этом случае вряд ли следует ожидать существенного дополнения состава разделов стратегий. Такое утверждение основывается на проведенном нами ранее анализе содержания реализуемых ныне стратегий социально-экономического развития регионов России, объектная база которого составила 25 % от общего числа субъектов РФ. К зафиксированным недостаткам практики разработки таких стратегий нами были отнесены отсутствие обоснования миссии, роль которой чрезвычайно важна, поскольку она связана с позиционированием региона в системах более высокого уровня (национального, мирового), обоснованием его наиболее значимых функций в российском и глобальном окружении; отсутствие механизма реализации стратегии [5].

В связи с этим полагаем целесообразным при коррекции названного закона предусмотреть соответствующие изменения и в структурной композиции региональных стратегий. Состав решаемых при их разработке задач должен включать:

– оценку современного состояния социально-экономической системы субъекта РФ и устойчивых трендов ее развития;

– оценку степени достижения целей развития региона, предусмотренных действующими программными документами (стратегий социально-экономического развития субъекта РФ, Программой социально-экономического развития субъекта РФ, целевыми программами федерального и регионального уровней);

– оценку социально-экономического потенциала развития региона;

– определение миссии региона;

– постановку целей развития региона на долгосрочный период (12 лет) и определение состава целевых показателей;

– оценку условий и факторов достижения целей развития региона;

– стратегические направления социально-экономического развития региона на долгосрочный период;

– оценку существующих и прогнозируемых ограничений и рисков достижения целей;

– определение стратегических альтернатив развития региона, их ресурсного, в том числе финансового обеспечения и ожидаемых результатов;

– обоснование и содержательную характеристику стратегии социально-экономического развития региона;

– ожидаемые социально-экономические результаты реализации стратегии развития региона;

– механизм реализации стратегии;

– сроки и этапы реализации стратегии развития региона;

– порядок организации мониторинга реализации стратегии.

3. Обеспеченность процессов разработки стратегических документов необходимыми кадровыми ресурсами.

Суть проблемы состоит в том, что достаточно жесткие сроки, установленные указанным выше законом для разработки предусмотренных им документов (до 1 января 2017 г.), диктуют потребность в привлечении значительного числа высококвалифицированных специалистов. Между тем соответствующий сегмент научного и экспертного сообщества России находится пока в достаточно неразвитом виде. Неслучайно, что в разработке реализуемых ныне Стратегий развития субъектов РФ был задействован достаточно ограниченный круг специализированных организаций.

В связи с этим обратим внимание на существенно возрастающую объектную и инструментальную базу стратегического планирования. Так, с одной стороны, появляются принципиально новые программные документы, разработка которых будет осуществляться впервые, как в пилотных проектах (стратегия пространственного развития Российской Федерации, прогноз научно-технологического развития Российской Федерации, стратегический прогноз Российской Федерации и др.), с другой – актуализирована потребность для освоения инструментария стратегического планирования на местном уровне. При этом надо принять во внимание, что, в отличие от числа субъектов РФ (85), число муниципальных районов и городских округов в России выглядит достаточно внушительно, составляя соответственно 1821 и 517. Конечно, не во всех из них органы власти решатся на ввод инструментов стратегического планирования в практику муниципального управления. Но там, где это произойдет, одним из основных ограничений окажется нехватка высококвалифицированных кадров.

В связи с этим мы полагаем, что необходимо, учитывая зарубежный опыт (в первую очередь, Канады) создать профессиональную ассоциацию специалистов, владеющих знаниями и навыками качественной разработки стратегических документов. Целесообразно также создание при ведущих университетах страны центров по подготовке и повышению квалификации таких специалистов.

4. Обеспеченность процессов разработки стратегических документов необходимой статистической базой.

Суть проблемы состоит в том, что статистика пока слабо реагирует на изменения, происходящие в содержании и механизмах публичного управления экономикой. Так, например, в большинстве реализуемых ныне стратегий субъектов РФ в качестве ключевого направления их развития определена кластеризация социально-экономического пространства региона. Однако в составе показателей государственной статистики нет ни одного способного оценить состояние этого процесса и его результаты [6]. Аналогичное положение и относительно других перспективных форм пространственной организации бизнеса – особых экономических зон, технопарков, промышленных парков и др.

Полагаем необходимым обновление состава статистических показателей. Так, например, для оценки состояния и результатов кластеризации

социально-экономического пространства региона нами была ранее обоснована необходимость использования следующих показателей:

- объем инвестиций, привлеченных участниками кластера, для обновления производства, освоения новых видов продукции (услуг);
- объем привлеченных иностранных инвестиций, в том числе прямых;
- число передовых производственных технологий, созданных участниками кластера;
- число используемых участниками кластера передовых производственных технологий;
- доля добавленной стоимости, созданной в кластере в валовом региональном продукте;
- число видов инновационной (для российской и мирового рынков) продукции (услуг), производимой кластером;
- объем инновационной продукции (услуг) кластера;
- доля инновационной продукции в общем объеме продукции, производимой в кластере;
- объем импортозамещающей продукции, производимой кластером;
- объем экспорта продукции, производимой кластером;
- доля экспортной продукции, производимой кластером, в общем объеме экспорта региона;
- численность занятых на предприятиях и в организациях кластера;
- число вновь созданных рабочих мест, в том числе высокотехнологичных;
- производительность труда (рассчитанная по добавленной стоимости) в кластере [7].

Воронежский государственный университет

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

E-mail: risin@mail.ru

Реализация предложенных мер позволит, по нашему мнению, создать предпосылки для полноценного использования потенциала стратегического управления развитием экономики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Дракер П. Ф. Роль управления в новом мире / П. Ф. Дракер // Современные тенденции в управлении в капиталистических странах. – М. : Прогресс, 1972. – С. 278, 281.
2. Стратегическое планирование экономического развития : 35 лет канадского опыта / науч. ред. д-р экон. наук Б. С. Жихаревич. – СПб. : Междунар. центр соц.-экон. исслед. «Леонтьевский центр», 2004. – С. 25.
3. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. – Режим доступа: www.consultant.ru
4. Рисин И. Е. Ключевые задачи научно-технологической политики и подходы к их решению / И. Е. Рисин, Ю. И. Трещевский, В. Н. Эйтингон // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Экономика и управление. – 2014. – № 2. – С. 134–138.
5. Рисин И. Е. Оценка современной российской практики стратегического планирования развития регионов / И. Е. Рисин. – Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Экономика и управление. – 2013. – № 2. – С. 118–123.
6. Рисин И. Е. Оценка кластерных проектов в стратегиях регионального развития / И. Е. Рисин // Регион : системы, экономика, управление. – 2014. – № 1. – С. 50–54.
7. Рисин И. Е. Региональная кластерная политика : содержание и механизм реализации / И. Е. Рисин. – Воронеж : Воронеж. гос. пед. ун-т, 2014. – С. 92–93.

Voronezh State University

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

E-mail: risin@mail.ru