

## СИЛЬНЫЕ И СЛАБЫЕ СТОРОНЫ СОВРЕМЕННОЙ ПРАКТИКИ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

И. Е. Рисин

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 15 января 2019 г.

**Аннотация:** в статье представлены результаты анализа современной российской практики разработки стратегий социально-экономического развития субъектов РФ, осуществленной в соответствии с требованиями Федерального закона Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Установлены и содержательно раскрыты ее сильные и слабые стороны.

**Ключевые слова:** стратегия развития региона, практика разработки, сильные и слабые стороны.

**Abstract:** the article presents the results of the analysis of the modern Russian practice of developing strategies for socio-economic development of the Russian Federation, carried out in accordance with the requirements of the Federal law of the Russian Federation of June 28, 2014 № 172 «On strategic planning in the Russian Federation». Its strengths and weaknesses are established and substantially revealed.

**Key words:** regional development strategy, development practice, strengths and weaknesses.

Предварим оценку современной российской практики разработки стратегий развития регионов акцентированием внимания на трех важных обстоятельствах.

*Первое.* На XV Международном конгрессе по научной организации управления (Токио, 1969 г.) П. Дракер обнародовал новую парадигму менеджмента. Если в прежней менеджмент трактовался как управление исключительно бизнесом, то в новой – как функция общества [1]. Иными словами, было обосновано, что менеджмент не является особенностью одного уникального института, именуемого бизнесом. Такая установка «запустила» процесс освоения достижений менеджмента в публичном управлении.

*Второе.* Появление регионального стратегического планирования в мировой практике можно зафиксировать в 70-х гг. XX в. В этой связи сошлемся на опыт Канады, где в эти годы отрабатываются процедуры, связанные с освоением модели проактивного управления развитием территорий, основанной на оценках будущего [2].

*Третье.* В современной России практика стратегического планирования развития территорий становится реальностью во второй половине 90-х гг. XX века (Санкт-Петербург), затем распространяется на другие регионы. Однако ее законодательное обеспечение появляется только в 2014 г.

с принятием Федерального закона № 172 от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [3].

В соответствии с этим законом регионы ныне осуществляют актуализацию действующих стратегий, их представление в Министерство экономического развития (МЭР) Российской Федерации на согласование, с последующим утверждением названных программных документов законодательными органами государственной власти субъектов РФ.

В анализе современной российской практики регионального стратегического планирования стратегий нами использованы указанный Федеральный закон, методические указания МЭР по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъектов РФ, утвержденные приказом этого Министерства от 23 марта 2017 г. № 132 [4], проекты актуализированных стратегий развития субъектов РФ, прошедшие согласование в МЭР.

Для обеспечения репрезентативности оценки современной практики стратегического планирования в объектную базу анализа включены субъекты РФ, представляющие разные федеральные округа. Информационную базу анализа составили проекты стратегий социально-экономического развития Вологодской [5], Воронежской [6], Иркутской [7], Тамбовской областей [8], Краснодарского [9], Красноярского [10] краев, Санкт-Петербур-

бурга [11], Республик Алтай [12] Башкортостан [13], Саха (Якутия) [14], Татарстан [15].

Проведенный анализ позволил выявить сильные и слабые стороны современной практики стратегического планирования регионального развития.

Заметим, что сильные стороны пока выступают характеристикой *потенциала* предложенной системы стратегического планирования, реализованного в ограниченном числе субъектов РФ.

В составе сильных сторон выделены следующие.

1. *Сквозной характер системы стратегического планирования*, охватывающей национальный, региональный и местный уровни. Речь идет о реализации императива, предусматривающего взаимосвязанную разработку программных документов, призванных обеспечить согласованность целевых ориентиров и приоритетных направлений социально-экономического развития страны и ее территориальных формирований при полноценном учете специфики последних.

Следует отметить, что в ряде актуализированных региональных стратегий заявлена разработка и реализация стратегий развития муниципальных районов и городских округов (Республика Татарстан, Самарская область).

В Воронежской области осуществлена синхронизация процессов разработки стратегии социально-экономического развития региона и стратегий развития городских округов и муниципальных районов. Такой порядок позволил:

- привлечь к стратегическому планированию органы местного самоуправления и бизнес, дислоцированный на территории муниципальных образований;

- учесть основные ожидания населения городских и сельских поселений;

- консолидировать действия органов государственной власти и местного самоуправления субъекта РФ в решении задач диагностики ключевых социально-экономических проблем развития региона, его муниципальных образований, определения стратегических векторов развития и необходимой ресурсной базы.

2. Расширение (в сравнении со стратегиями, разработанными в первом десятилетии XXI в.) *инвариантного состава ключевых задач разработки региональной стратегии*, в числе которых:

- оценка достижения ранее поставленных стратегических целей;

- идентификация относительных конкурентных преимуществ региона;

- определение миссии региона;

- учет мнений стейкхолдеров в диагностике проблем, постановке целей и ключевых задач социально-экономического развития региона;

- обоснование основных направлений пространственного развития региона;

- определение перечня государственных программ субъекта РФ, утверждаемых в целях реализации Стратегии;

- оценка финансовых ресурсов, необходимых для реализации Стратегии.

В эффективном решении названных задач заслуживают внимания практики ряда субъектов РФ:

- диагностика ключевых проблем социально-экономического развития субъекта РФ дана как на общесистемном уровне, так и применительно к структурным элементам его социально-экономической системы – комплексам, отраслям (Санкт-Петербург);

- содержательная характеристика конкурентных преимуществ субъекта РФ дана в двух «срезах» – глобальном и межрегиональном (Краснодарский край, Республика Татарстан). В первом случае осуществлена оценка нынешней и ожидаемой глобальной конкурентоспособности субъекта РФ, во втором – на основе использования комплекса основных общенациональных рейтингов установлены его позиции в социально-экономическом пространстве России;

- обозначенные в стратегиях риски (угрозы) и возможности социально-экономического развития регионов подкреплены оценками их важности (приоритетов), силы воздействия, вероятности осуществления, полученными при анкетировании разных групп стейкхолдеров – представителей малого, среднего, крупного бизнеса, институтов гражданского общества, органов государственной власти и местного самоуправления (Воронежская область).

Акцентируя внимание на последнем моменте, укажем, что такая практика свидетельствует о формирующейся новой модели государственного управления, предусматривающей стратегическое партнерство власти с бизнесом и обществом, активное использование механизма обратной связи, учет мнений стейкхолдеров при постановке и достижении целей социально-экономического развития территории.

3. Центральное место в региональной стратегии отведено *приоритетам, целям, задачам и направлениям его социально-экономической политики*.

В этой связи вместо традиционного отраслевого подхода востребованным становится системный, изначально ориентированный на решение проблем,

являющихся сквозными для множества элементов социально-экономической системы региона. К таким проблемам относятся: развитие и эффективное использование человеческого капитала; сохранение здоровья и продление активного долголетия населения; инновационное развитие экономики и социальной сферы; повышение их конкурентоспособности; развитие процессов интеграции региона в национальное и мировое экономическое, научное, образовательное, культурное пространство.

В составе слабых сторон современной практики разработки региональных стратегий выделены две группы.

Первую группу формируют ограничения, не зависящие от действий разработчиков стратегий, т. е. являющиеся для них внешними.

Вторую – недостатки, присущие массовой практике разработки стратегий.

В перечне внешних ограничений сфокусируем внимание на следующих.

1. *Неполнота элементного состава* системы стратегического планирования регионального развития.

Аргументируя такой вывод, укажем, что обеспечение «сквозного» характера формируемой в стране системы стратегического планирования предполагает наличие «пар» инструментов, применяемых на федеральном и региональном уровнях.

Между тем, если на федеральном уровне предусмотрена разработка стратегии пространственного развития и прогноза научно-технологического развития Российской Федерации, то на уровне субъекта РФ аналогичные программные документы Федеральным законом № 172-ФЗ не установлены.

Преодоление такого несоответствия связывается Министерством экономического развития с вводом императива, согласно которому необходимыми компонентами стратегии социально-экономического развития субъекта РФ должны стать разделы, содержащие основные направления его научно-технологического и пространственного развития.

Анализ содержания актуализированных региональных стратегий действительно фиксирует наличие таких разделов. Однако в них отсутствуют прогнозные оценки развития производительных сил в долгосрочной перспективе дифференцированно по их видам (трудовые, земельные, водные, инфраструктурные и др.) применительно к региону в целом, его основным отраслевым и межотраслевым комплексам, муниципальным образованиям; прогнозные оценки технологического развития

секторов (отраслей) его экономики; прогнозные оценки тенденций научно-технологического развития субъекта РФ и др.

Заметим, что практика получения таких оценок в ряде регионов уже есть. В этой связи укажем на такой программный документ, как долгосрочный план развития и размещения производительных сил региона. Опыт его разработки имеют Свердловская и Воронежская области, Республики Татарстан и Коми. Другой документ – прогноз научно-технологического развития региона на период до 2030 г. – разработан в Воронежской области и был востребован в процессе актуализации стратегии его развития.

2. *Асинхронность в разработке программных документов* стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях.

В этой связи обратим внимание на императив Федерального закона Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», которым установлено, что приоритеты социально-экономической политики, долгосрочные цели и задачи социально-экономического развития субъектов Российской Федерации должны быть согласованы с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации.

Отметим, что в настоящее время<sup>1</sup> отсутствует ряд предусмотренных вышеназванным законом программных документов, за подготовку которых отвечает Федеральный центр, и с которыми нужно согласовывать региональную стратегию. В их числе:

– Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, в которой определяются основные приоритеты и задачи социально-экономической политики Российской Федерации, приоритеты и направления регионального развития, дается обоснование основных реформ и программ;

– Стратегия пространственного развития Российской Федерации, устанавливающая приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и меры по их достижению и решению;

– Стратегии социально-экономического развития макрорегионов, призванные обеспечить согласованность проведения в территориальном и временном отношении мероприятий, адресованных двум и более субъектам РФ;

– Стратегический прогноз Российской Федерации, содержащий в том числе оценку рисков соци-

<sup>1</sup> По состоянию на 15 января 2019 г.

ально-экономического развития и угроз национальной безопасности Российской Федерации, оценку ее конкурентных позиций в мировом сообществе, прогнозные оценки вероятного состояния социально-экономического потенциала и национальной безопасности Российской Федерации, оптимальный сценарий преодоления рисков и угроз с учетом решения задач национальной безопасности Российской Федерации;

– отраслевые стратегии на период до 2030–2035 гг., в которых должны быть определены приоритеты, цели и задачи государственного и муниципального управления, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного и муниципального управления.

Очевидно, что ввод в практику стратегического планирования названных и других документов Федерального центра будет вызывать необходимую корректировку региональных стратегий, ныне разрабатываемых, а в ряде регионов уже реализуемых.

3. *Корректировка установок*, связанных с разработкой региональных стратегий, осуществляемая Министерством экономического развития. Речь идет о требованиях:

– к срокам реализации стратегий (первоначально установленный срок их реализации завершался 2030 г., впоследствии – 2035 г.). Такая корректировка зачастую продуцировала нарушение установленного Федеральным законом № 172 принципа преемственности и непрерывности, требующего последовательной разработки программных документов. Так, если в большинстве субъектов РФ имелся прогноз социально-экономического развития на период до 2030 г., то невозможно было осуществлять разработку региональной стратегии до 2035 г. Неслучайно, что из 27 стратегий, прошедших ныне согласование в названном министерстве, только 9 имеют срок реализации до 2035 г., большинство – до 2030 г.;

– к составу показателей оценки результатов (первоначально был предложен диспозитивный принцип его формирования, с учетом перечня, предложенного МЭР, затем на этапе согласования проектов региональных стратегий в МЭР часть показателей была определена министерством в императивном порядке);

– к временным интервалам расчета значений показателей (вначале предписывалось давать их применительно к этапам реализации стратегий, впоследствии было предложено осуществлять расчет по каждому году).

В перечне недостатков, отличающих результаты деятельности самих разработчиков региональных стратегий, сфокусируем внимание на следующих.

1. Наличие заметных «пробелов» в содержании региональных стратегий. В их ряду:

– идентификация конкурентных преимуществ субъектов РФ сводится, как правило, к перечислению их сильных сторон, не подкрепленному оценками занимаемых и ожидаемых в будущем позиций региона на национальном и мировом рынках товаров и услуг (Вологодская и Тамбовская области, Алтайский и Красноярский края, Республика Башкортостан);

– стратегии не содержат обоснованной качественно-количественной характеристики возможностей и угроз, прогнозируемых во внешней среде регионов (Вологодская, Самарская и Тамбовская области, Алтайский и Красноярский края, Республики Башкортостан и Саха (Якутия));

– постановка задач социально-экономического развития региона зачастую не сопровождается указанием «точек» в экономическом пространстве регионов (конкретные муниципальные образования), в которых планируются соответствующие процессы (создание новых или развитие действующих элементов социально-экономической системы субъектов РФ). Справедливости ради отметим, что иногда недостающая информация содержится в Приложениях к стратегии, в которых приведены перечни государственных программ и ключевых проектов, необходимых для ее реализации. Однако присутствие такой информации в полноценном формате зафиксировано только в единичных случаях;

– определение инструментария реализации стратегий не сопровождается его «привязкой» к сферам, комплексам, отраслям экономики региона (Вологодская, Иркутская и Тамбовская области, Алтайский край, Республика Башкортостан).

2. *Ограниченность методической базы* стратегического планирования. Единичные практики отличаются применением комплекса методов, включая методы экономико-статистического, компаративного и кластерного анализа, экспертных оценок (Воронежская область, Краснодарский край, Республика Татарстан).

3. *Бизнес не стал активным участником процесса разработки региональных стратегий*. Иначе трудно объяснить, почему в постановке и содержании ключевых задач социально-экономического развития субъектов РФ, как правило, отсутствуют интересующие бизнес в первую очередь конкретные действия (экономические, финансовые, организаци-

онно-правовые и др.), которые власти намерены совместно с ним реализовать в той или иной сфере, отрасли, географической «точке» пространственной организации экономики; почему во многих случаях позиционируемый механизм реализации стратегии ограничивается преимущественно инструментами, использование которых находится только в компетенции органов государственной власти.

По нашему мнению, этот недостаток отражает несовершенство правовой базы, регулирующей порядок стратегического планирования. В этой связи укажем, что отнесение к участникам стратегического планирования социально-экономического развития субъектов РФ только представителей публичной власти разных уровней изначально существенно ограничивает роль бизнеса в разра-

ботке программных документов. Его присутствие только на общественных обсуждениях не позволяет в полной мере учесть интересы, использовать знания и опыт этого стейкхолдера в обосновании содержания процессов и механизмов долгосрочного развития регионов.

Резюмируя, укажем, что современная практика разработки региональных стратегий пока не позволяет в полной мере реализовать потенциал этого инструмента проактивного управления социально-экономическим развитием территорий.

Полагаем, что выявленные нами сильные стороны названной практики должны стать примерами для широкомасштабного тиражирования, слабые стороны – обозначить основные направления мер по ее совершенствованию.

#### 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 / Под ред. Дж. Бэйтера, Б. С. Жихаревича, Н. А. Лебедевой. – СПб. : Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2004. – 288 с.
3. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. – Режим доступа: КонсультантПлюс // [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)
4. Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации : утв. приказом Минэкономразвития России от 23 марта 2017 г. № 132. – Режим доступа: КонсультантПлюс // [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
5. Доработанный проект Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru>
6. Доработанный проект Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru>
7. Доработанный проект Стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2030 года. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru>
8. Доработанный проект Стратегии социально-экономического развития Тамбовской области на период до 2035 года. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru>
9. Доработанный проект Стратегии социально-экономического развития Краснодарского края на период до 2030 года. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru>
10. Доработанный вариант Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru>
11. Доработанный проект Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru>
12. Доработанный проект Стратегии социально-экономического развития Республики Алтай на период до 2035 года. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru>
13. Доработанный проект Стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru>
14. Доработанный проект Стратегии социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) на период до 2030 года с определением целевого видения до 2050 года. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru>
15. Стратегия социально-экономического развития Республики Татарстан на период до 2030 года. – Режим доступа: <http://www.invest.tatar.ru>

*Воронежский государственный университет  
Рисин И. Е., заведующий кафедрой региональной экономики и территориального управления,  
доктор экономических наук, профессор  
E-mail: risin@mail.ru*

*Voronezh State University  
Risin I. E., Doctor of Economics, Professor, Head  
of the Regional Economy and Territorial Management  
Department  
E-mail: risin@mail.ru*