

РЕГИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ ВТОРОГО ПОКОЛЕНИЯ: ОСОБЕННОСТИ РАЗРАБОТКИ

И. Е. Рисин

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 февраля 2018 г.

Аннотация: *Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» ввел в России систему стратегического планирования, установив, что она действует на федеральном уровне, уровне субъектов РФ, уровне муниципальных образований. Одним из ее базовых инструментов является стратегия социально-экономического развития субъекта РФ. Ее формат и требования к разработке свидетельствуют о том, что практика публичного управления будет обновлена появлением региональных стратегий второго поколения, приходящим на смену ныне реализуемым стратегиям, разработка которых была начата во второй половине 90-х гг. XX в. и продолжена в середине первого десятилетия XXI в. В статье определены и содержательно раскрыты особенности разработки региональных стратегий второго поколения.*

Ключевые слова: *регион, стратегия, особенности разработки.*

Abstract: *the Federal law of the Russian Federation from June 28, 2014 № 172-FZ «On strategic planning in the Russian Federation» introduced into Russia a system of strategic planning, finding that it operates at the Federal level, the level of subjects of the Russian Federation, municipal entities. One of the basic tools is the strategy for socio-economic development of the Russian Federation. The format and requirements for the development indicate that the practice of public administration is updated with the emergence of regional strategies of the second generation coming to replace the now ongoing strategies, the development of which was started in the second half of the 90-ies of XX century and continued in the middle of the first decade of the XXI century. The article identifies and meaningful features of development of regional strategies of the second generation.*

Key words: *region, strategy, features of the development.*

Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1] ввел в России систему стратегического планирования, не имеющую аналогов в мировой практике. Такой вывод обусловлен тем, что эта система, во-первых, является сквозной, охватывая национальный, региональный и местный уровни, во-вторых, включает 27 документов, разработка и использование которых должны осуществляться взаимосвязанно.

Полагаем необходимым сфокусировать внимание на особенностях разработки региональной стратегии второго поколения¹, обусловленные, во-первых, ее структурной композицией, во-вто-

рых, действием факторов, повышающих сложность ее разработки.

1. Центральное место в Стратегии отведено приоритетам, целям, задачам и направлениям социально-экономической политики субъекта РФ.

Такая политика всегда направлена на решение, в первую очередь, общесистемных проблем, спектр которых достаточно широк. Он включает в том числе:

- развитие и эффективное использование человеческого капитала;
- сохранение здоровья и продление активного долголетия населения;
- инновационное развитие экономики и социальной сферы;
- повышение конкурентоспособности экономики и социальной сферы;
- развитие процессов интеграции региона в национальное и мировое экономическое, научное, образовательное, культурное пространство.

Нетрудно установить, что такого рода проблемы не вписываются в привычные рамки отраслевого планирования. Очевидно, что процессы раз-

¹ Разработка региональных стратегий первого поколения была начата во второй половине 90-х гг. XX в. (Санкт-Петербург, завершив 1 декабря 1997 г. разработку Стратегического плана, стал первым субъектом РФ, сумевшим создать подобный программный документ) и продолжена в первом десятилетии XXI в., когда регионы страны осуществили разработку стратегий социально-экономического развития на долгосрочный период.

© Рисин И. Е., 2018

вития и использования человеческого капитала имеют сквозную сферу действия, охватывающую все отрасли и виды экономической деятельности; сохранение здоровья и продление активного долголетия населения региона сопряжено не только с профилактикой здорового образа жизни, обеспечением доступности и повышением качества медицинских услуг, но и улучшением условий труда на производстве.

Диагностика такого рода проблем является исходным моментом проработки базовых компонентов Стратегии, отличающихся *общесистемной природой*. В их числе:

- *совокупный потенциал* социально-экономического развития региона;
- *относительные конкурентные преимущества* региона;
- *миссия* региона;
- *стратегические приоритеты и цели направления* развития региона.

2. Значимым элементом Стратегии является оценка достигнутых целей социально-экономического развития субъекта РФ, позволяющая зафиксировать основные тенденции его развития. Важно отметить, что такая оценка востребована, во-первых, для выявления соответствия фактической траектории развития региона плановой, установленной в действующей ныне стратегии, во-вторых, для определения сложившихся тенденций развития субъекта РФ.

3. Базовым элементом Стратегии становится миссия субъекта РФ, призванная определить:

- главные рубежи в повышении благосостояния населения и развитии экономики региона, достигаемые в долгосрочной перспективе;
- основные функции региона в социально-экономической системе страны и соответствующего федерального округа;
- роль региона в системах более высокого уровня (российского, глобального), обеспеченная его нынешним и будущим местами в национальном и мировом разделении труда.

4. Новый структурный элемент Стратегии – относительные конкурентные преимущества региона.

Нетрудно определить, что в фокусе внимания разработчиков окажутся сильные стороны социально-экономической системы региона. Однако, на наш взгляд, надо учитывать, что далеко не все из них могут претендовать на статус «конкурентного преимущества». Полагаем, что для его идентификации потребуются критерии, в составе которых могут быть следующие:

– устойчивость воспроизводства сильной стороны, т. е. ее сохранение на протяжении длительного периода времени (как минимум в среднесрочном периоде);

– наличие в регионе потенциала, необходимого для поддержания и развития этой сильной стороны;

– отсутствие во внешней среде региона существенных угроз сильной стороне, отличающихся высокой вероятностью реализации и силой негативного воздействия, способного привести к «потере» соответствующего конкурентного преимущества.

Важно также отметить, что разработчики Стратегии должны будут определить не только существующие конкурентные преимущества, но и новые, которые могут появиться в регионе на определенном этапе ее реализации.

5. Новый структурный элемент – оценка финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии. Обратим внимание на тот факт, что при разработке региональных стратегий первого поколения внимание уделялось только бюджетным ресурсам, востребованным в реализации наиболее значимых инвестиционных проектов. В Стратегии должна присутствовать оценка всех финансовых ресурсов, необходимых для ее реализации, включая бюджетные средства и частные инвестиции.

6. Новый структурный элемент – реестры ключевых проектов и государственных программ субъекта РФ, действующих и планируемых к утверждению, обеспечивающих реализацию Стратегии.

7. Заметно повышены требования к обоснованию механизма реализации Стратегии. Его содержание не сводится только к мерам, которые должны реализовать органы государственной власти субъекта РФ. Необходимым становится определение направлений и способов их деятельности, систематизация форм и инструментов управления, в том числе новых, востребованных для достижения поставленных стратегических целей.

Особенности разработки Стратегии не исчерпываются вышеотмеченными моментами. Необходимо принять во внимание и действие факторов, заметно усложняющих такой процесс. В их числе укажем на следующие.

А. Запоздывание программных документов федерального уровня, необходимых для разработки региональной стратегии.

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-экономи-

ческой политики, долгосрочные цели и задачи социально-экономического развития субъектов Российской Федерации должны быть согласованы с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации [1].

Отметим, что в данный момент времени (февраль 2018 г.) нет предусмотренных вышеназванным законом ряда программных документов, за подготовку которых отвечает Федеральный центр и с которыми нужно согласовывать 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 социально-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 документов будет вызывать необходимую корректировку Стратегий, ныне разрабатываемых в субъектах Российской Федерации.

Полагаем, что в обосновании целевой функции Стратегий востребованы и другие программные документы, в том числе международного уровня.

В этой связи отметим, что Россия как участник БРИКС и подписант Делийской декларации (2012 г.) провозгласила актуальность и приоритетность «зеленой экономики» в контексте устойчивого развития, создания его институциональных рамок [2].

Б. Наличие значительного числа слабо структурированных проблем, в первую очередь, рисков и возможностей социально-экономического развития субъекта РФ. Отсюда – повышенная роль в процессе разработки региональных стратегий будет принадлежать неформализованным методам принятия управленческих решений, экспертным оценкам.

Отметим, что экспертное сообщество в России, имеющее развитые навыки и опыт разработки качественных документов стратегического планирования, пока находится на этапе становления, существует достаточно ограниченное число организаций, способных выступать в роли независимых экспертов.

В этой связи обратим внимание на опыт Канады, где функционируют специально созданные профессиональные ассоциации специалистов по экономическому развитию, члены которых привлекаются к деятельности по разработке документов стратегического планирования развития территорий [3].

В. Асинхронность в разработке стратегий субъектами РФ, существенно ограничивающая возможности конкретного региона в планировании ожидаемого в среднесрочной и долгосрочной перспективе его позиций в национальных рейтингах и ранкингах по показателям экономического и социального развития.

Так, например, ныне согласование в Министерстве экономического развития Российской Федерации прошли Стратегии только семи субъектов РФ (на февраль 2018 г.).

В такой ситуации существенно затруднена разработка Стратегий опережающего развития, поскольку отсутствует необходимая информация о плановых траекториях регионов, входящих в группу российских лидеров.

Особенности Стратегий обусловлены также составом и содержанием задач, с решением которых связана их разработка.

Информационная база, позволяющая сформировать системную версию таких задач, включает как вышеназванный Федеральный закон [1], так и методические указания Министерства экономического развития (далее – МЭР) по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации [4].

Принимая во внимание требования вышеназванных документов, приведем характеристику ряда задач, с решением которых связывается разработка Стратегии.

1. *Комплексный анализ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.*

Такой анализ ориентирован, во-первых, на выявление сильных и слабых сторон социально-экономической системы региона, во-вторых, на получение оценки его совокупного потенциала, в-третьих, на диагностику возможностей и угроз, прогнозируемых во внешней среде.

Отметим, что идентификация сильных сторон региона сопряжена с использованием статистической информации, отражающей не только среднероссийскую динамику и изменения, происходящие в других регионах, входящих в тот же федеральный округ. Востребованными являются и значения показателей субъектов РФ, входящих в группу российских лидеров по развитию экономики, уровню и качеству жизни населения.

По нашему мнению, характеристика совокупного потенциала региона должна включать оценку частных потенциалов, в числе которых выделяются:

– экономико-географические характеристики региона (размеры территории; почвенно-климатические условия; устойчивость территории региона к различным нагрузкам природного и техногенного характера; местоположение относительно основных транспортных коридоров национального и наднационального уровней; близость к промышленно развитым регионам и рынкам сбыта; наличие видов сообщения с другими регионами, зарубежными странами и др.);

– природный и экологический потенциалы (состояние окружающей среды; площадь и качество посевных площадей; обеспеченность важнейшими видами минерально-сырьевых, топливно-энергетических, лесных ресурсов, обеспеченность водными ресурсами, в том числе питьевой водой; возможности многоцелевого использования отдельных видов ресурсов в качестве элементов природных заповедников, рекреационно-туристических зон, спортивных баз; разнообразие и мощность месторождений полезных ископаемых и др.);

– демографический потенциал (численность населения, соотношение городского и сельского населения, половозрастной состав населения; естественный прирост населения, миграционный прирост и др.);

– трудовой потенциал (численность экономически активного населения; профессиональная и

возрастная структура рабочей силы; профессиональная и географическая мобильность рабочей силы; распределение трудовых ресурсов по отраслям и видам экономической деятельности и др.);

– производственный потенциал (величина основного капитала, его технологическая структура, физический износ, динамика обновления; технологии, применяемые в производстве; наличие импортозамещающего и экспортоориентированного производства и др.);

– инновационный потенциал (наличие и число организаций, выполнявших исследования и разработки; численность персонала, занятого исследованиями и разработками; внутренние затраты на исследования и разработки; число созданных передовых технологий; число использованных передовых технологий; устойчивость связей научных организаций с реальным сектором экономики, широта сферы распространения наукоемких производств и др.);

– финансовый потенциал (объем и структура инвестиций в основной капитал, в технологические инновации; объем налоговой базы и прибыльность предприятий региона; бюджетная обеспеченность; объем финансирования целевых программ федерального и регионального уровней в перспективные отрасли социально-экономической системы субъекта РФ и др.);

– потребительский потенциал (уровень дифференциации населения региона по доходам, масштабы и виды бедности, величина и структура потребительских расходов, склонность населения к накоплению и др.);

– инфраструктурный потенциал (уровень развития отраслей социальной сферы – образования, здравоохранения, культуры; наличие современных транспортных магистралей, связывающих регион с другими субъектами РФ, их разнообразие и качество; обеспеченность региона автомобильными дорогами с твердым покрытием; состояние энергообеспеченности региона; уровень развития банковской сети и др.);

– институциональный потенциал (лояльность населения к действиям властей разных уровней; состояние правовой системы, регламентирующей экономический порядок; уровень согласованности действий региональных и местных властей; наличие и состояние институтов гражданского общества и др.);

– потенциал публичного (государственного и муниципального) управления и менеджмента хозяйствующих субъектов (уровень подготовки ка-

дров, реализующих функции управления; состав и алгоритмы использования методов и инструментов управления; техническая и информационная оснащенность управленческого труда; состояние информационной базы управления и др.).

2. *Диагностика ключевых проблем социально-экономического развития региона.*

Полагаем, что исходным моментом в решении этой задачи является характеристика инвариантного (присущего подавляющему большинству регионов) состава проблем. Здесь важно, оперируя статистическими показателями, показать их остроту применительно к конкретному субъекту РФ.

По нашему мнению, инвариантный состав проблем регионального развития включает следующие:

– значительный уровень дифференциации качества жизни разных групп населения: городского и сельского; занятого в социальной сфере, реальном и финансовом секторах; не являющегося трудоспособным;

– недоиспользование человеческого капитала и инновационного потенциала, проявляющееся в уровне производительности труда; асинхронности развития кадрового и финансового обеспечения НИОКР; низком уровне интеграции организаций, имеющих креативный потенциал (НИИ, ведущие вузы) в экономическое пространство региона; пониженной доле продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВРП;

– значительный уровень социально-экономической асимметрии в пространственном развитии региона: значительное число муниципальных образований с ограниченным потенциалом социально-экономического развития; отсутствие экономического взаимодействия муниципальных образований; дисбаланс системы расселения населения, не обеспеченного достаточным числом рабочих мест, необходимой социальной и инженерной инфраструктурой;

– неразвитость транспортной и финансовой инфраструктуры: отсутствие достаточной связанности и транспортной доступности территорий региона; ограниченные масштабы и качество транспортно-логистических услуг; незначительные объемы венчурного финансирования;

– низкий уровень интеграции региональных производителей товаров и услуг в национальное экономическое пространство: доминирование производств, ориентированных на местные рынки сбыта; ограниченное число предприятий, производящих высокотехнологичную продукцию; ограни-

ченное число предприятий, функционирующих в отраслях «новой» экономики;

– низкий уровень интеграции региональных производителей товаров и услуг в мировое экономическое пространство: пониженная конкурентоспособность продукции обрабатывающей промышленности, сферы образовательных и научных услуг;

– недостаточная сбалансированность экономического роста и повышения экологической безопасности региона: недостаточная динамика улучшения окружающей среды, испытывающей негативное воздействие экономики; ограниченная сфера действия «зеленой экономики», неразвитость процессов экологизации производства.

Качественно-количественная оценка инвариантных проблем регионального развития дополняется диагностикой проблем избирательного характера действия, отражающих специфику состояния и ресурсной базы отдельных элементов (видов экономической деятельности, отраслей, комплексов) социально-экономической системы региона.

3. *Определение стратегических приоритетов развития региона.*

Решение этой задачи предполагает, во-первых, учет приоритетов, являющихся общими для всех субъектов РФ (это необходимо для согласования векторов развития страны и ее регионов), во-вторых, определение приоритетов, являющихся избирательными, присущими конкретному региону, учитывающих особенности его социально-экономического состояния, имеющийся потенциал развития, стратегические позиции, на которые он должен будет выйти в долгосрочном периоде.

Общие (инвариантные) приоритеты социально-экономического развития региона задаются Федеральным центром. Их состав в настоящее время (на апрель 2018 г.) формируют:

– приоритеты, определенные в Стратегии национальной безопасности РФ [5];

– приоритеты, определенные в Послании Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2016 г. [6];

– приоритеты регионального развития Российской Федерации, установленные в проекте Концепции Стратегии ее пространственного развития [7].

В дальнейшем состав приоритетов будет обновляться вводом в действие новых программных документов (в том числе Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, Стратегий развития макрорегионов и др.).

4. Определение стратегических целей и задач социально-экономического развития региона.

В обосновании стратегических целей социально-экономического развития региона, как и при определении стратегических приоритетов, должны быть, прежде всего, учтены (это необходимо для согласования стратегических приоритетов страны и ее регионов) инвариантные (общие для субъектов РФ) цели, установленные в программных документах Федерального Центра.

Отметим, что при определении основной стратегической цели социально-экономического развития субъекта РФ необходимо принять во внимание:

- совокупный потенциал социально-экономического развития региона;
- конкурентные преимущества региона (существующие и прогнозируемые);
- миссию региона;
- стратегические приоритеты социально-экономического развития региона.

Важно учесть, что основная цель социально-экономического развития региона состоит в повышении уровня и качества жизни его населения. Другое дело, что эта цель конкретизируется применительно к новому временному периоду (до 2030–2035 г.).

Аксиоматично положение о том, что достижение основной цели основывается в современных условиях на устойчивом росте экономики, обеспечиваемым ее инновационным обновлением, укреплением позиций субъекта РФ в национальном и мировом экономическом пространстве.

Определение генеральной (основной) цели дополняется системой взаимосвязанных подцелей, определяющих стратегические рубежи, на которые должен выйти регион в долгосрочной перспективе по уровню и качеству жизни населения, развитию экономики.

5. Характеристика сценариев социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Разработка этого раздела сопряжена с определением возможных сценариев социально-экономического развития региона в долгосрочном периоде: консервативного (пессимистического); базового; целевого.

В качестве информационной базы, необходимой для решения этой задачи, выступает прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу.

Отметим, что общей характеристикой названных видов сценариев является учет в них состояния и динамики макроэкономических параметров (занятость, обменный курс рубля, ключевая ставка, величина прожиточного минимума и др.), прогнозируе-

мых (в соответствующих вариантах) на тот же период времени Минэкономразвития России.

Консервативный сценарий, как правило, отличается:

- умеренным ростом экономики региона;
- приложением точечных усилий на поддержку базовых, традиционных отраслей экономики;
- консервацией структуры экономики.

Базовый сценарий, как правило, отличается:

- повышательным трендом роста экономики региона;
- умеренным увеличением социальных обязательств государства и бизнеса;
- усилением инновационной направленности экономического роста;
- опорой на реализацию активной структурной, инновационной, инвестиционной политики, направленной на новую индустриализацию, включая технологическую модернизацию экономики, создание конкурентоспособного сектора высокотехнологичных производств и экономики знаний.

Целевой сценарий имеет как общие характеристики с базовым, так и отличительные. К первым могут быть отнесены следующие:

- траектория развития характеризуется устойчивым ростом экономики;
- траектория развития обеспечивается преимущественно усилением инновационной составляющей экономического роста;
- опора на эндогенные факторы, повышающие эффективность использования совокупного потенциала региона.

Целевой сценарий отличается:

- более высоким (в сравнении с базовым сценарием) темпом роста экономики региона;
- концентрацией ресурсов на стратегических направлениях социально-экономического развития региона;
- опорой на существующие и новые конкурентные преимущества региона;
- созданием новых точек роста в пространственной экономике региона;
- мобилизацией эндогенных и экзогенных факторов социально-экономического развития региона (при приоритете первых), обеспечивающих сфокусированное воздействие на широкий спектр процессов *развития и эффективного использования* его социально-экономического потенциала.

Отмеченные выше особенности процесса разработки Стратегии должны быть учтены при формировании его необходимого и достаточного организационного и методического обеспечения.

ЛИТЕРАТУРА

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. – Режим доступа: справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

2. Делийская декларация от 29 марта 2012 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/supplement/1189>

3. 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.

4. Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана ме-

роприятий по ее реализации : приказ Минэкономразвития России от 23 марта 2017 г. № 132. – Режим доступа: справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

5. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/61a97f7ab0f2f3757fe034d11011c763bc2e593f/

6. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207978/

7. Проект Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года. – Режим доступа: http://xn----7sbbhnbqial1ebd4mma.xn--plai/uploadedFiles/files/Kontseptsiya_SPR.pdf

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 Management Department

E-mail: risin@mail.ru