

## 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-

новые 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 инициируется 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, инструментарий / 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, инструментарий / 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](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](http://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](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](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-razvitiia-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](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 /

*Воронежский государственный университет*

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

*E-mail: risin@mail.ru*

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](http://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/](http://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](http://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>

*Voronezh State University*

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

*E-mail: risin@mail.ru*