

© 2009 г.

Александр Татаркин

академик РАН, доктор экономических наук, профессор
директор Института экономики УрО РАН, г. Екатеринбург
(e-mail: navra@mail.ru)

Светлана Дорошенко

кандидат экономических наук, доцент
старший научный сотрудник Института экономики УрО РАН, г. Екатеринбург
(e-mail: doroshenkos@mail.ru)

ИНСТИТУТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ САМОРАЗВИВАЮЩИХСЯ РЕГИОНОВ

В статье проанализирован современный отечественный опыт регионального планирования, обоснована возрастающая значимость института стратегического планирования, представлены предложения по развитию системы разработки и реализации социально-экономических стратегий в условиях формирования саморазвивающихся регионов.

Ключевые слова: региональное саморазвитие, стратегическое планирование, социально-экономическое развитие российских регионов.

Методология саморазвития относительно недавно легла в основу региональных исследований. Первые признаки парадигмы регионального саморазвития с ориентацией на полный учет интересов территориальных сообществ начали появляться в 90-е годы. Это было характерно не только для развитых стран, но и для России, где еще в дореформенный период большое внимание уделялось вопросам территориального хозрасчета, переходу регионов на самокупаемость и самофинансирование. В частности, под региональным самофинансированием понималась совокупность отношений, возникающих между обществом и регионами, а также между самими регионами, между регионами и предприятиями, по обеспечению соизмеримости вклада регионов в федеральный потенциал и ресурсами, поступающими в их распоряжение¹. Идеи самофинансирования во мно-

¹ Региональная экономика: новый характер территориальных отношений. М.: «Экономика», 1990. 221с.

Статья подготовлена в рамках проекта «Закономерности формирования и функционирования саморазвивающихся экономических систем (хозяйствующих агентов, территорий, регионов) на основе использования передовых организационных и управленческих технологий» Программы фундаментальных исследований Президиума РАН № 26

гом созвучны идеям саморазвития. Хотя в условиях советского периода вопрос о саморазвитии территорий, конечно, не поднимался.

Импульсы регионального саморазвития. Под саморазвитием мы понимаем способность региона в условиях сложившейся в обществе макросреды обеспечивать расширенное воспроизводство валового регионального продукта за счет собственных доходных источников¹.

В результате изменения политических и экономических условий общественного развития России, взаимоотношений регионов и центра, статуса самих регионов повысилась сложность управления региональным развитием.

Под воздействием двух процессов: во-первых, чрезмерного увлечения выстраиванием вертикали власти, что неизбежно привело к ограничению инициатив региональных и муниципальных систем; во-вторых, возрастающей потребности в обеспечении устойчивого развития экономики, которая требует подключения к социально-экономическому развитию всех возможностей, резервов и источников роста: макроэкономических, региональных, муниципальных, локальных и др. – саморазвитие становится основой региональной политики. Неслучайно в последнее время активно обсуждается концепция внутренних источников и механизмов территориального саморазвития, в первую очередь, в виде технопарков и технополисов, особых экономических зон, центров трансферта передовых технологий, кластеров и др.

Понимание сущности саморазвития на практике оказалось весьма обширным и противоречивым, как и территориальное устройство Российской Федерации. Регионы пытались реализовать самые разные модели своего развития, часто не считаясь с общегосударственными интересами. Однако пределы роста и развития большинства из них проявились достаточно быстро, что явилось закономерным следствием принятия необоснованных управленческих решений в результате недооценки внутренних ресурсов и недоучета влияния факторов внешней среды.

Методологически необоснованная региональная политика Центра и несостоятельные действия регионов в совокупности привели к тому, что регионализация оказалась слабоуправляемой и малопродуктивной. В дальнейшем первоначальные попытки многих субъектов РФ выстроить собственные политические и социально-экономические системы были пресечены укреплением вертикали государственной власти.

¹ Татаркин А.И., Татаркин Д.А. Саморазвитие регионов в контексте федеративных отношений // Пространственная экономика, 2008. №4. С. 60-70.

Тем не менее, уникальная, сложная территориальная организация России, своеобразие протекающих процессов, тенденции мирового развития доказывают, что принцип саморазвития не утратил своей значимости для современной региональной политики. Это подтверждается не снижающимся интересом к проблемам регионального саморазвития со стороны исследователей.

Но пока процессы саморазвития региональных систем остаются недостаточно изученными не только по причине повышенного интереса к проблеме лишь в последние годы, но и в силу отсутствия концептуальных основ, теоретических и методических подходов к этим исследованиям. Сегодня до конца не дан ответ на вопрос, какие причины лежат в основе этих процессов и какие механизмы должны быть задействованы для реализации регионами модели саморазвития.

Безусловно, саморазвитие – это процесс, основанный, прежде всего, на внутренних источниках и факторах роста. В приведенном выше определении саморазвития регионов обращается внимание на системообразующую роль макроэкономических факторов.

Архитектура внешней среды действительно имеет большое значение для становления саморазвивающихся территорий, тем более в современных условиях, когда роль экзогенных факторов объективно возрастает, делая «предпочтительнее инициативное действие в стратегии и конкретной политике, работу на опережение, основанную на понимании начавшихся и предстоящих перемен и, соответственно, возможности упреждения назревающих проблем и рисков»¹.

Успешное же протекание процессов саморазвития региона обеспечивается корректной увязкой его внутренних возможностей и ресурсов с влиянием факторов внешней среды. Основой такого соединения является стратегическое планирование развития региона в единстве двух его существенных особенностей: как относительно самостоятельной подсистемы Российской Федерации, которая призвана быть механизмом реализации макроэкономических целей и приоритетов РФ в целом, и как саморазвивающейся системы, позволяющей учитывать возможности самовыражения и саморазвития за счет внутренних источников и институтов².

Тема планирования вообще на любом управленческом уровне сохраняет свою востребованность. Сегодня макропланирование переживает

¹ Давыдов В. Реформы первого и второго поколения в процессе адаптации к условиям экономической глобализации (латиноамериканский опыт) // Общество и экономика, 2003. №1. С.163.

² Татаркин А.И., Татаркин Д.А. Саморазвитие регионов в контексте федеративных отношений // Пространственная экономика, 2008. №4. С. 60-70.

новую волну обсуждений. Неслучайно отдельными журналами выпускаются целые номера, посвященные этой проблеме¹.

По-новому в современных условиях звучат вопросы, прежде всего, стратегического планирования на предприятиях², которое в определенной степени призвано снижать транзакционные издержки³.

В последние годы особую актуальность приобрело региональное стратегическое планирование. На эту тему проводятся различные научно-деловые мероприятия, к примеру, общероссийский форум в Санкт-Петербурге «Территория-2020. Стратегическое планирование в регионах и городах России». Появилось большое количество публикаций, в которых авторами рассматриваются различные аспекты этой проблемы⁴. Однако в исследованиях не отмечается связь между саморазвитием и стратегическим планированием, не поднимается вопрос на предмет того, какими должны быть региональные стратегии в современных условиях саморазвития. В то же время создание, а затем последовательная и результативная реализация благоприятных экономических условий саморазвития субъектов РФ требует повышенного внимания к такой проблеме, как разработка комплекса стратегических мер по усилению региональной конкурентоспособности.

Поэтому в рамках данной статьи считаем важным еще раз обратиться к проблеме регионального стратегического планирования, в том числе к вопросам становления и развития этого института в текущем периоде, а также выработать рекомендации по его совершенствованию с целью обеспечения эффективного функционирования в условиях регионального саморазвития.

Из истории проблемы стратегического планирования. Наиболее сильной стороной отечественной школы региональной экономики всегда считались исследования, обеспечивающие планомерное размещение производительных сил и регионального развития. Эти исследования были направлены на осуществление радикальных сдвигов в размещении производительных сил (движение на восток и север), разработку региональных программ и крупных инвестиционных проектов, создание методических

¹ Например: Общество и экономика, 2007, №11-12.

² Гранкина Н., Попов Е. Внешнеэкономические стратегии в условиях глобализации экономики // Общество и экономика, 2003, №1. С. 195-200.

³ Лесных В., Попов Е. Минимизация транзакционных издержек // Общество и экономика, 2005, №5. С.36-53.

⁴ Например: Татаркин А., Козлова О. Стратегия сбалансированного планирования регионального развития // Общество и экономика, 2008, №5. С. 33-51.

основ системы территориального планирования и управления (в особенности новых форм территориальной организации хозяйства)¹.

Заметными вехами, начиная с 1920-х годов, явились: план ГОЭЛРО, обоснование экономического районирования, разработка регионального разреза первого пятилетнего плана, проекты Урало-Кузнецкого комбината, Ангаро-Енисейской программы, программы «Большая Волга», Западно-Сибирского нефтегазового комплекса, хозяйственного освоения зоны Байкало-Амурской магистрали, программы формирования территориально-производственных комплексов, ориентированных на использование богатых природных ресурсов (Тимано-Печерского, Павлодарско-Экибастузского, Южно-Таджикского, группы комплексов Ангаро-Енисейского региона и др.), локальные программы административно-территориальных образований и др.

Однако в советской регионалистике по сравнению с западной региональной наукой недостаточный удельный вес занимали многие проблемы, в частности, социальные, демографические, экологические, этнические отношения, развития инфраструктуры и сферы услуг, информационной среды, распространения инноваций. Только в 70–80-х годах значительно расширилось изучение социальных и экологических аспектов, экономических механизмов регионального развития межрегиональных отношений, а также стали подниматься вопросы выравнивания уровня социально-экономического развития регионов².

Для регионального планирования советского периода были характерны высокая степень централизации и технико-экономический или проектный подход.

Планирование по своей природе является институтом, то есть предусматривает установление правил, определяющих плановую деятельность экономических субъектов различных уровней, а также создание механизмов по обеспечению соблюдения этих правил. И как любой институт, он развивается, меняет свое содержание вследствие произошедших изменений среды.

В 90-е годы вслед за новым этапом политико-экономического развития России начался новый этап регионализации, что естественным образом повлекло за собой трансформацию института планирования регионального социально-экономического развития. Современная Россия очень многое заимствует из систем различных стран, прежде всего, европейских

¹ Мелентьев Б. В. Региональная экономика в системе управления /ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск : Изд-во ИЭОПП, 2003. 300 с.

² Сергеев М.А., Пыхова И.А., Деменев А.И. Региональная экономика и закономерности ее развития. М.: Наука, 1985. 336с.

и США, часто отказываясь от накопленного в советский период опыта планирования.

Следует заметить, что Европа в 60-70-е годы пережила активное реформирование систем регионального планирования, что было связано в основном с реформами или изменением властных полномочий местных органов управления, а также с резкой сменой экономических условий развития, обострением конкуренции за ресурсы.

В целом в европейских странах нет единообразия в подходах к разработке планов регионального развития. В одних странах стратегическое планирование осуществляется на национальном уровне и связано с определением целевых социальных ориентиров (Франция) или приоритетов (Греция). В других стратегические планы разрабатываются на уровне регионов, провинций, сельских районов. Они обычно служат основой для локальных текущих планов распределения бюджетных средств и контроля над развитием регионов. Причем планирование на региональном уровне распространено больше, и, как свидетельствуют имеющиеся публикации, более эффективно. В последние годы региональное планирование все чаще находит подкрепление в системе мероприятий региональной политики или целевых региональных программах¹.

В США создана многоуровневая система регионального планирования. Наиболее общей и распространенной формой реализации региональной политики являются различного рода целевые региональные программы, в том числе, охватывающие территорию нескольких штатов. Самые известные из таких крупных программ – Программа развития региона долины реки Теннесси, начатая в 1933 г. и охватившая 12 штатов, Программа развития Аппалачей, ее начало датируется 1965 г., территория охвата – 14 штатов и др.

Современная система регионального планирования в России, как и во многих странах, представлена двумя уровнями: федеральным – централизованным и собственно региональным.

Планирование регионального развития на федеральном уровне сегодня имеет гораздо меньший масштаб, чем раньше, однако по-прежнему не утратило своей значимости. Оно существенно изменилось по своему содержанию. Практически произошло смещение от проектного подхода, характерного для эпохи индустриализации в пользу программно-стимулирующего, который представляется более предпочтительным для

¹ Ларина Н., Кисельников А. Региональная политика в странах рыночной экономики. – М.: ОАО «Издательство «Экономика». 1998.172с.

средового развития регионов, поскольку позволяет использовать укорененные на территориях естественные тренды развития¹.

Региональное программное планирование получило свое развитие в России еще в 60-70-е годы XX века. Его предметом являлись региональные проблемы, характеризующиеся глобальным влиянием на развитие народного хозяйства, вносящие крупные структурные сдвиги в экономику страны и связанные с вовлечением в хозяйственный оборот новых крупных месторождений полезных ископаемых, освоением новых территорий, межрегиональным распределением ресурсов для обеспечения экономической интеграции, решением межотраслевых задач, не укладывающихся в рамки существующей системы планирования и управления².

Но оставалась нерешенной проблема согласованной разработки программ и планов. При разработке программ далеко не всегда удавалось добиться действительной приоритетности в постановке задач и выборе мероприятий³.

Отдельные документы основывались на концепциях, положения которых в момент принятия программ не вполне отвечали меняющейся ситуации и реальному содержанию внутри- и межрегиональных проблем. Такая ситуация сложилась с Долговременной государственной программой развития и размещения производительных сил и транспортного обеспечения Дальневосточного экономического района и Забайкалья, официально принятой Советом Министров СССР в 1987 году⁴.

Более того, в основе многих программ того времени в большей степени лежал проектный подход, имеющий ряд практических преимуществ (сроки, конкретность), но уступающий собственно программному подходу в оценке эффектов и учете средовых факторов.

В идеале программный и проектный подходы должны сочетаться в рамках государственной политики регионального развития при приоритете первого, поскольку программный подход, подчиняясь логике «непрямого действия», уступает проектному по темпам изменений в регионах, и

¹ Княгинин В. Что значит «развивать» регионы. URL: http://www.archipelag.ru/ru_mir/ostrov-rus/rus-regions/develop/ (дата обращения: 15.10.2008)

² Региональное программное планирование. Вопросы теории и практики. – Новосибирск: Наука, 1981. 288с.

³ Семенова Т.Ю. Программно-целевое управление инновационным развитием региона// Проблемы современной экономики, 2006, N 3(23).

⁴ Минакир П.А. Экономика регионов. Дальний Восток. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2006. 848с.

его эффекты должны рассчитываться на более длительный, чем в отдельных проектах, срок¹.

Учет средовых факторов повлек за собой изменения в самом долгосрочном планировании, ориентированном только на внутренние ресурсы системы. Оно стало склоняться к стратегическому, учитывающему среди прочих факторы внешней среды.

В стратегическом планировании прогнозные ориентиры определяются на основе взаимодействия многих действующих территориальных субъектов, движимых собственными интересами, непосредственно участвующих в планировании и имеющих возможность контролировать ход реализации планов. Упор делается на отношения (партнерские взаимодействия действующих субъектов территориального развития) и логику реализации планов (программ, проектов), которые отражают совокупность задач, определенных на основе консенсуса решений действующих субъектов².

В конечном итоге возникла необходимость решения новой задачи как для региональной науки, так и для практической плановой деятельности – необходимость разработки региональных стратегий развития.

Становление в пореформенный период. С точки зрения саморазвития, стратегическое планирование представляет, безусловно, наибольший интерес, поскольку определяет перспективность, конструктивность и устойчивость этого процесса. Специалистами отмечается важность самого факта обращения регионов к стратегическому планированию, более широкая возможность регионов использовать институт планирования в интересах саморазвития, что «ставит региональную власть в новую более мощную позицию, в которой возможен переход от парадигмы функционирования к парадигме развития»³.

Теоретические и методологические основы разработки стратегий развития регионов разного уровня и типа начали закладываться в российской региональной науке уже в первой половине 90-х годов.

В пореформенном периоде регионального стратегического планирования можно выделить три этапа (табл.)

¹ Савельев Ю.В. Проектный подход и согласование интересов как условие эффективной капитализации территории в процессе разработки и реализации стратегии // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития, 2004, № 2, с.26-33.

² Швецов А. Либерализация государственной региональной политики // Вопросы экономики, 2006, №7, с.73-83.

³ Бекетов Н.В. Проблемы стратегического планирования региональным развитием // Региональная экономика: теория и практика, 2008, № 35, с. 16

Таблица

**Этапы становления и развития стратегического планирования
субъектов РФ в пореформенный период**

Временной период	Краткая характеристика
1993-95–2001 гг.	Преобладание федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов
2002– 2004 гг.	Резкое сокращение федерального целевого планирования в пользу собственно регионального планирования
2005 г. – по настоящее время	Активное развитие регионального стратегического планирования. Стратегии развития становятся обязательным атрибутом системы регионального планирования

Первый этап характеризуется появлением многочисленных федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов, больше напоминающих политическое намерение власти, но не сбалансированных и не обеспеченных ресурсами, а потому и обреченных на неудачу. И по своей сути, это были скорее не стратегические документы, а антикризисные.

Одними из первых были приняты в 1993 г. Программа социально-экономического развития Курильских островов Сахалинской области (сроки реализации этой программы несколько раз продлевались) и в 1995 г. Программа социально-экономического развития Республики Саха (Якутия).

С конца 1995 г. начался процесс активной разработки и утверждения федеральных целевых программ регионального развития, достигнув пика в 1998 г. К 2001 году число программ достигло нескольких десятков, и охватывали они полностью или частично территорию более 50 субъектов Федерации, причем некоторые регионы попали под действие нескольких программ. Причиной активизации было принятие федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ»¹.

О. Кузнецова отмечает, что принятые программы были очень разноплановыми и отличались друг от друга по целому ряду параметров, начиная с размера охватываемой территории, масштаба решаемых проблем, и заканчивая объемами финансирования и долей в нем федерального бюджета. Кроме того, остается открытым вопрос об эффективности реализо-

¹ Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ» от 20.07 1995 №115-ФЗ. [Электронный ресурс]. Доступ из информационно-справочной системы «Гарант».

вавшихся тогда федеральных целевых программ¹. Поскольку в целом регионы, где шла реализация таких программ, не выделялись на фоне других субъектов по динамике своего экономического развития, то и объяснить экономическими потребностями их принятие очень проблематично.

Хотя многие программы, в дальнейшем получавшие статус федеральных, разрабатывались самими регионами с привлечением различных консультантов, но источники их финансирования были исключительно централизованные, а целью разработчиков являлось вписание субъекта РФ в макроэкономический контекст, что было существенным ограничением всего процесса пространственного планирования².

В целом к 2002 г. в регионах уже сформировалась достаточно устойчивая система планирования, но она до сих пор претерпевает определенные изменения.

В 2001 г. М. Николаевым и М. Махотаевой было проведено интересное исследование опыта планирования социально-экономического развития в субъектах РФ³. Авторы проанализировали практику планирования в 60 субъектах РФ на основе документов регионального законодательства, систематизированного в информационно-правовой базе «Консультант-плюс». Исследование показало, что интенсивность плановой деятельности в регионах неодинакова. В целом авторы отметили, что если в середине 90-х годов в регионах разрабатывалось множество различных плановых документов краткосрочного, антикризисного характера, то в конце 90-х годов наметился переход к разработке документов перспективного развития с использованием методологии стратегического планирования, но на тот момент в большинстве своем имеющих низкую эффективность в силу недостаточной проработанности.

Первым стратегическим региональным документом считается Стратегический план г. Санкт-Петербург, разработанный еще в 1997 г. и до сих пор являющийся ориентиром для администрации города⁴. На конец 90-х годов приходится принятие программ по Московской области и Рес-

¹ Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. – М.: Эдиториал УРСС, 2002. 312с.

² Глазычев В., Щедровицкий П. Россия. Пространственное развитие. URL: <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/dokladi/doclad-2004/> (дата обращения: 12.12.2008).

³ Николаев М., Махотаева М. Обобщение опыта планирования социально-экономического развития в субъектах РФ // Вопросы экономики. 2002. №5. С. 51-64.

⁴ Ананов Н. Стратегия и цели развития Петербурга // Экономика. Политика. Инвестиции. 1999. №2. С.55.

публики Карелия¹. Следует заметить, что все три названных субъекта РФ не были охвачены федеральными целевыми программами социально-экономического развития регионов. К 2001 г. еще в трех субъектах, в том числе в Ленинградской области, появились плановые документы, имеющие стратегическую направленность.

В целом стратегическое региональное планирование на том этапе в большей степени было представлено федеральными целевыми программами социально-экономического развития регионов.

С 2002 г. начинается этап резкого сокращения федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов. В 2002 г. таких программ осталось только семь. Несмотря на сокращение числа программ, количество субъектов, на которые распространялось их действие, почти не изменилось. Связано это с появлением таких программ, как «Юг России» и «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ на 2002–2010 годы и до 2015 года», охватывающих несколько субъектов.

Более активно в этот период начинает развиваться собственно региональное планирование, основанное на использовании не федеральных программ, а программ и стратегий социально-экономического развития самих субъектов.

Выше отмечалось, что несколько таких программ были разработаны и приняты еще во второй половине 90-х. Принятие же большинства программ и стратегий приходится на период с 2002 г. В это же время федеральное правительство начинает решать вопросы по повышению качества регионального программирования.

Так, в соответствии с приказом Минэкономразвития РФ был разработан и утвержден Типовой макет программ социально-экономического развития субъектов РФ, а также Порядок согласования с федеральными органами программ социально-экономического развития для регионов федерального значения и регионов, предполагающих использовать при реализации программ развития средства федерального бюджета². Для регионов-реципиентов соответствие программы Типовому макету практически стало обязательным.

¹ Николаев И., Точилкина О. Аналитический доклад «Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ)», М.: ФБК. Департамент стратегического анализа, 2006.

² Приказ Министерства экономического развития и торговли РФ «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации» от 17 июня 2002 года N 170. [Электронный ресурс]. Доступ из информационно-справочной системы «Гарант».

По мнению специалистов, наличие Типового макета хотя и обеспечивало определенное методологическое единство разрабатываемых документов, одновременно ограничивало инициативу регионов, поддерживая их в состоянии реципиентов, поскольку представляло собой своеобразную шпаргалку, воспользовавшись которой можно выполнить формальные требования для получения регионом дотаций из федерального бюджета¹.

В целом период с 2002 г. по 2004 г. характеризуется резким сокращением федерального планирования в пользу развития регионального стратегического планирования. Однако документы, разработанные в тот период, в большинстве своем не содержат полной базы элементов, предусмотренных методологией стратегического планирования, разработаны по типовому образцу, далеко не всегда позволяющему отразить региональные особенности, конструктивность подходов и инновационность мероприятий.

С 2005 г. при сохранении небольшого числа федеральных целевых программ регионального развития начинается этап активной разработки регионами стратегий своего развития, а также рассмотрения и принятия документов стратегического планирования Министерством регионального развития РФ. Этой управленческой активности есть экономическое объяснение – начало в России периода инвестиционного роста и, как следствие, формирование потребности в централизованной координации планов различных инвесторов и привязке этих планов к конкретным территориям, что дало новый толчок развитию территориального планирования.

Согласно Градостроительному кодексу не позднее 1 января 2008 года все субъекты Федерации должны были утвердить схемы территориального планирования, разработка которых должна опираться на документы стратегического планирования.

К документам стратегического планирования Минрегионразвития РФ относит стратегии развития, концепции стратегий, схемы размещения производительных сил, программы развития, стратегические планы.

Отдельными регионами процесс стратегического планирования, действительно, начинался с разработки Стратегического плана, как в Санкт-Петербурге, или как в Свердловской области – со Схемы развития и размещения производительных сил, в разработке которой авторы статьи принимали активное участие. В окончательном виде Схема включила 45 книг общим объемом более полутора тысяч страниц, содержащих научное обоснование стратегии развития и размещения производительных сил по 17 отраслям хозяйственного комплекса области, 12 территориальных

¹ Николаев И., Точилкина О. Цит. соч.

(по управленческим округам и крупным городам области) схем и обобщенный блок – сопряжение отраслевого и территориального разделов.

Качество многих документов оставляло желать лучшего, поскольку не удовлетворяло предъявляемым требованиям. Так, к февралю 2007 г. межведомственной комиссией, созданной при Минрегионразвития РФ, были рассмотрены и оценены документы стратегического планирования 54 регионов, но только 13 из них были признаны соответствующими требованиям. Среди них документы, представленные Тюменской, Астраханской, Вологодской, Тверской Нижегородской областями, Республикой Саха (Якутия)¹.

Следует отметить, что с 2006 г. начинается период пересмотра субъектами, имеющими в своей практике стратегии и программы, принятых ранее вариантов, уточнения действующих и разработки новых, даже до истечения срока предыдущих документов, как, например, в Кемеровской, Нижегородской, Сахалинской областях, Республике Коми. Другие субъекты только подошли в этот период к разработке и внедрению непосредственно стратегий, среди них Свердловская область.

Кроме того, начавшееся укрупнение регионов РФ и появление новых субъектов также потребовали от них пересмотра стратегических документов с целью учета новых условий. Большинство из таких субъектов первое после объединения время продолжали работать и руководствоваться документами более сильного региона. Такая ситуация сложилась в Пермском, Камчатском и Забайкальском краях. Тем не менее, изменение территориальных границ потребовало от этих регионов и изменений стратегий развития. В Камчатском и Забайкальском краях уже ведется такая работа. Приступает к разработке Стратегии–2020 и Пермский край.

В настоящее время регионами ведется интенсивная работа над уже принятыми и действующими стратегиями. В частности, корректируются приоритеты регионального развития в связи со сменой приоритетов развития России в целом вследствие изменений внешней среды. В качестве примера можно отметить Челябинскую область, стратегия развития которой считается одной из лучших, но, тем не менее, в 2008 году в нее были внесены определенные дополнения, обусловленные структурными приоритетами.

Уровень и качество разрабатываемых стратегических документов периодически становятся предметом различных исследований и обсуждений.

Так, И. Николаевым и О. Точилкиной в мае 2006 г. было проведено сравнительный анализ стратегий и программ развития регионов РФ. Они

¹ В Минрегионе назвали "отличников" и регионы, отстающие в стратегическом планировании. URL: <http://www.regnum.ru> (дата обращения: 05.01.2009)// <http://www.regnum.ru>.

разделили документы на среднесрочные (до 5 лет включительно) и долгосрочные (6 и более лет), поскольку считают, что от срока существенно зависит методика построения документа. После такого разделения оказалось, что из 89 субъектов (идущее укрупнение регионов не учитывалось) 34 разработали среднесрочные программы, 35 регионов – долгосрочные. При этом у пяти регионов имелись как долгосрочные, так и среднесрочные программы. Всего 64 региона имели собственные программы (стратегии) социально-экономического развития. Авторами была сделана оговорка, что они имели доступ не ко всем соответствующим документам. При этом отсутствие упоминаний и возможности ознакомиться с документом они оценили как их фактическое отсутствие.

Качество и эффективность программ и стратегий авторы исследования оценивали с позиции методологии стратегического планирования на предмет наличия в документах его основных элементов. В целом на основе проведенного анализа авторы выделили 9 субъектов, имеющих наиболее качественные стратегии и программы, а также 11 регионов с наименее качественными документами.

В своем исследовании авторы также попытались выявить связь между наличием и качеством стратегий и программ с экономическим развитием регионов. Однако анализ влияния на экономическое развитие региона наличия (отсутствия) стратегий или программ развития, а также уровня проработанности этих документов, не позволил сделать вывод о том, что такая взаимосвязь существует. Авторы объясняют это, во-первых, формальным подходом к разработке; во-вторых, давлением текущих проблем над приоритетами стратегического характера. Все это – дополнительное свидетельство необходимости серьезного научного исследования разработки региональных стратегий и программ как инструмента формирования и реализации эффективной федеральной политики¹.

Результаты поисков: плюсы и минусы. В настоящее время регионам вменяется в обязанность разработка именно стратегии развития на ближайшие двадцать лет.

Авторами статьи на основе информации, размещенной на официальных сайтах администраций субъектов РФ, проведен анализ имеющихся на сегодня стратегий, программ и прогнозов развития. Официально размещено порядка 70 документов.

Сегодня большинство субъектов РФ имеют какие-либо стратегические документы, в основном в форме стратегий развития. К сожалению, часть этих документов отсутствует в открытом доступе, об их наличии

¹ Николаев И., Точилкина О. Цит. соч.

можно судить только по сообщениям СМИ, рапортам губернаторов или Минрегионразвития. Информационная закрытость в данном случае является ограничением внутрирегиональных и межрегиональных взаимодействий, что снижает эффективность механизма реализации стратегии как института увязки многочисленных интересов представителей различных региональных сообществ.

В целом в большинстве регионов сформировалась система стратегического планирования, наиболее соответствующая, по мнению региональных администраций, современным требованиям внешней и внутренней среды. Такие системы по своему содержанию существенно различаются, но у большинства субъектов РФ структура стратегического планирования соответствует видению Минрегионразвития РФ, на уровне которого считается, что региональная система стратегического планирования должна включать в себя следующие основные элементы¹:

- долгосрочную стратегию социально-экономического развития на 20-25 лет, определяющую основные приоритеты и перспективы развития региона;
- среднесрочную программу социально-экономического развития на 4-6 лет, содержащую согласованный перечень мероприятий и проектов, которые позволят реализовать намеченные в рамках стратегии долгосрочные цели;
- краткосрочные планы органов власти на год, описывающие первоочередные задачи, которые необходимо решить для выполнения программы социально-экономического развития, определяющих ответственных за выполнение задач и ресурсы, требуемые для их выполнения.

Именно стратегии развития видятся важнейшим звеном региональной системы стратегического планирования, являясь, в свою очередь, базой для обоснованной разработки рациональной схемы территориального планирования, т.е. функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для общественных нужд, зон с особыми условиями использования территории и т.д.

Структурно и содержательно региональные стратегии призваны соответствовать Требованиям, разработанными Министерством регионального развития РФ в 2007 г.²

¹ Лапыгин Д.Ю. Методическое обеспечение процесса разработки плана стратегического развития региона // Менеджмент в России и за рубежом, 2005. № 6. С. 40-52.

² Приложение к приказу Министерства регионального развития РФ от 27 февраля 2007 г. N 4 «Требования к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Доступ из информационно-справочной системы «Гарант».

В указанном документе даются методические рекомендации по разработке Стратегий, определены критерии их оценки, а также порядок утверждения и согласования.

В нем подчеркивается, что по итогам согласования Стратегии с федеральными органами исполнительной власти она может являться основанием для заявок органов власти субъекта РФ на получение финансирования отдельных мероприятий и объектов из средств федерального бюджета (федеральные целевые программы, федеральные адресные инвестиционные программы, Инвестиционный фонд, программа развития особых экономических зон и пр.).

Данное обстоятельство позволяет рассматривать региональные стратегии развития в качестве основного инструмента взаимодействия федерального центра с субъектами РФ.

К настоящему времени, как отмечается специалистами, предложено несколько алгоритмов разработки стратегий регионального развития, в соответствии с которыми многими субъектами РФ подготовлены стратегические документы¹.

Несмотря на разнообразие подходов, формирующаяся региональная система стратегического планирования, по нашему мнению, имеет ряд недостатков, которые можно разделить на две взаимосвязанные группы: теоретико-методологические и методические. Недоработки теоретико-методологического характера связаны, во-первых, с абсолютным игнорированием цикличности социально-экономического развития, что не позволяет предусмотреть такой элемент, как антикризисные блоки, выполняющие роль резервов безопасности. Важность учета цикличности экономического развития в плановых документах была подчеркнута в выступлении президента РФ Д. Медведева на заседании Госсовета РФ в г. Иркутске в феврале 2009 года: «...мы должны всё-таки постараться получить новую ситуацию, чтобы с учётом цикличности развития экономики через 7, 10, – никто не знает – 12, 15 лет, когда созреет очередная кризисная волна, она нас накрыла в меньшей степени»².

Во-вторых, с ограниченностью принципа многоуровневости развития региона, что формирует определенную обособленность стратегии от-

¹ Житкова Е.Л. Согласование интересов города и региона (опыт Краснодарского края) // Проблемы прогнозирования, 2008. №1. С.108-122.

² Выступление Д. Медведева на расширенном заседании президиума Государственного совета по вопросам повышения эффективности мер государственной поддержки реального сектора экономики. URL: http://www.kremlin.ru/appears/2009/02/20/1700_type63374type63378_213181.shtml (дата обращения: 02.05.2009).

дельных субъектов без учета развития окружения, а также несогласованность приоритетов развития: общефедеральных и региональных, региональных и отраслевых, межрегиональных и т.д. Несогласованность приоритетов является одним из серьезнейших недостатков современного регионального стратегического планирования. В силу этого обстоятельства необходимо развитие системы диалога о координации действий участников стратегического планирования всех уровней. В течение ближайших одного-двух лет целесообразно инициировать активный процесс согласования региональных и отраслевых стратегий в контексте новой системы федеральных социально-экономических приоритетов. При этом необходимо учитывать ресурсную обеспеченность всех планов и проектов.

Недостатки методического плана проявляются, во-первых, в весьма ограниченном использовании иерархии целей, политик, подцелей, задач, направлений, программ, подпрограмм и т.д. для подбора адекватных мероприятий¹. Во-вторых, как следствие первого, в отсутствии системы показателей, адекватно и полно отражающих достижение всей совокупности целей. И, в-третьих, в ограниченности набора применяемых методов и инструментов, в частности, приверженности к сценарному подходу, считающегося достаточно грубым инструментом, подходящим лишь для краткосрочного прогнозирования².

Кроме того, необходимо активно использовать механизм обратной связи для получения положительных и отрицательных сигналов о ходе реализации планов, а в случае необходимости – быстрого переориентирования имеющихся ресурсов с неперспективных направлений. Без всего этого планирование утрачивает не только свою эффективность, но и всякий смысл. По справедливому утверждению А. Швецова, на смену модели централизованного планирования и конъюнктурного вложения федеральных средств и ресурсов в отсталую экономику и социальную сферу регионов «должна прийти модель сопряженного с интересами бизнеса *саморазвития регионов*, необходимые условия для которого федеральный центр сможет обеспечивать, осуществляя общесистемную региональную политику, направленную на создание общих предпосылок, благоприятствующих развитию регионов, а также проводя селективную региональную политику, выражающуюся в целенаправленном влиянии на определенные

¹ Шелов-Коведяев Ф.В. Особенности национального планирования: как разорвать порочный круг анахронизмов // *Общественные науки и современность*, 2005, №5. С.67-73.

² Бекетов Н.В. Проблемы стратегического планирования региональным развитием // *Региональная экономика: теория и практика*, 2008, № 35. С. 11-19

территориальные части страны, в воздействии на складывающиеся в них конкретные социально-экономические и экологические ситуации»¹.

Таким образом, более чем за десятилетний период работы над региональными стратегиями плановые стратегии не удалось превратить в эффективный механизм развития субъектов РФ. Меняя формальные требования к системе разработки стратегий, власти не удалось изменить существа этого процесса. Поэтому недоработки, проявившиеся на ранних стадиях, сохраняются и воспроизводятся в последующие периоды.

На современном этапе стратегическое планирование должно стать самостоятельным и важным технологическим компонентом целеполагания всего процесса саморазвития региональных социально-экономических систем. Поэтому в основу системы разработки и реализации стратегий как важнейшего механизма регионального саморазвития должен быть положен подход, максимально снимающий перечисленные выше недостатки.

На рисунке представлена принципиальная схема основных предложений авторов по развитию системы разработки и реализации стратегии регионального развития. Организация такого механизма не выходит за институциональные рамки, определенные Требованиями Минрегионразвития РФ. На схеме фигуры, расположенные слева, отражают порядок и содержание требований, определенных Минрегионразвития; фигуры с тенью, размещенные справа, содержат авторские предложения.

В рамках первого – теоретико-методологического направления предлагается следующее:

1) при анализе основных проблем, стоящих перед экономикой и населением субъекта РФ, а также оценке внутренних и внешних факторов, оказывающих влияние на его социально-экономическое развитие, опираться на учет закономерностей циклической динамики. Это предполагает, во-первых, выявление фазы циклического развития, с учетом взаимодействия различных циклов; во-вторых, выделение основных закономерностей выявленной фазы; в-третьих, оценку перспектив, факторов и последствий различного вида отбора (или выбора), в том числе, в результате определенных управленческих решений; в-четвертых, разработку сценариев возможных переходов из одной фазы в другую. Выявление кризисных или предкризисных фаз развития в той или иной подсистеме позволит уже на стадии разработки стратегии предусмотреть антикризисные меры, одновременно выполняющие роль резервов безопасности региональной

¹ Швецов А.Н. Новая европейская региональная политика: принципиальные особенности. – «Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. Научный журнал. 2009. №2. Том 2. С.50.

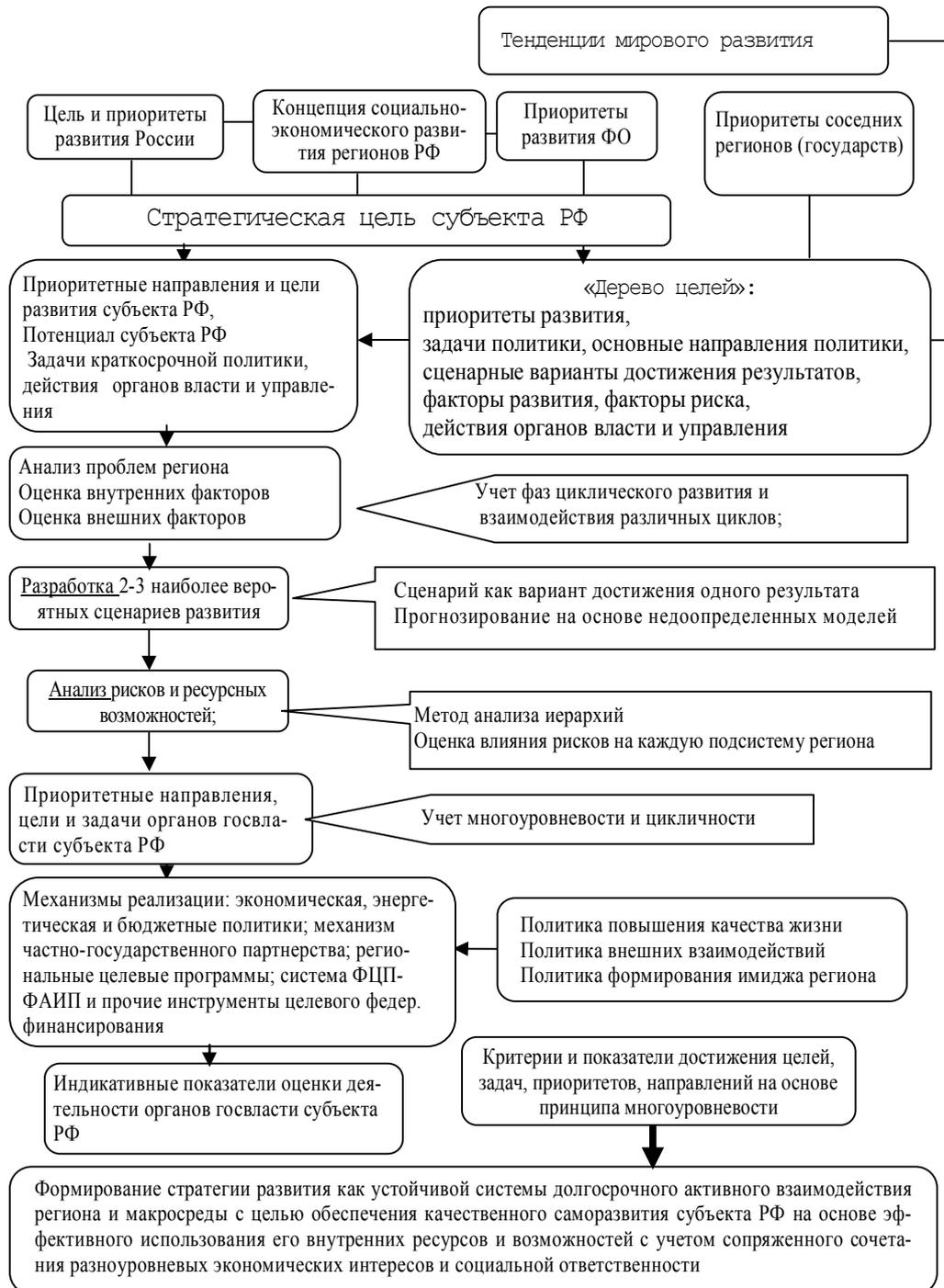


Рисунок. Предложения по развитию системы разработки и реализации стратегий социально-экономического развития субъекта РФ

системы. Это означает и внедрение новой методологии и организации регионального прогнозирования, что позволит перевести его на более высокий качественный уровень, поскольку оно будет опираться на познание закономерностей, тенденций и факторов исследуемого объекта в его взаимодействии с внешней средой;

2) при анализе внешних и внутренних факторов развития одновременно с цикличностью учитывать принцип многоуровневости регионального развития. Это позволит избежать определенной обособленности стратегий субъектов, более полно учесть развитие внутренней и внешней среды, определить направления взаимодействия системы и среды;

3) при оценке рисков и ограничений также учитывать цикличность и многоуровневость развития, что позволит формировать эффективную систему страхования, соответствующую различным стадиям и фазам развития.

В рамках развития второго направления – методического – предлагается расширить применяемый сегодня при разработке стратегий инструментарий, прежде всего, в области определения системы целей стратегии, оценки рисков и ограничений, а также при определении факторов, влияющих на развитие. Для решения имеющихся проблем предлагается:

1. При определении направлений и целей развития субъекта РФ использовать метод анализа иерархий, что позволит за счет всесторонней оценки взаимного влияния всех элементов, образующих «дерево целей», объективно подбирать компоненты, гарантирующие выполнение задач и достижение целей. Стратегическую цель целесообразно структурировать, размещая по критерию приоритетности следующие элементы: подцели, задачи политики, основные направления политики, сценарные варианты достижения результатов, факторы развития, факторы риска, действия органов власти и управления. При внедрении метода анализа иерархий изменяется роль и место сценариев в структуре стратегии. Они становятся не просто возможными вариантами развития субъекта РФ, а вариантами достижения одного конкретного результата в развитии региона. Изменения в применении сценарного метода позволят более адекватно оценивать риски и формировать систему страхования;

2. Расширить инструментарий оценки рисков за счет применения метода анализа иерархий. Это позволит провести декомпозицию рисков и оценить их влияние, что в сочетании с принципами геноцикличности и многоуровневости развития позволит более эффективно подойти к формированию системы безопасности региона в рамках стратегического планирования;

3. При разработке перечня показателей мониторинга реализации стратегии ориентироваться на учете всех подсистем региона, а также на выделении в рамках каждой из них нескольких показателей, что позволит достаточно полно отражать результаты реализации стратегии и в пост-

янном режиме осуществлять ее мониторинг. Оценка влияния того или иного показателя на реализацию конкретного направления стратегии может проводиться с помощью метода анализа иерархий;

4. При мониторинге реализации стратегии вести измерение изменений внутренних и внешних условий, которые определяют динамику средовых параметров, а также оценку взаимозависимости этих параметров и корректировку вариантов прогноза развития региональной социально-экономической системы;

5. Расширить инструментарий прогнозирования за счет использования недоопределенных моделей, принципиальное достоинство которых при решении экономических задач заключается в более адекватном отражении неполноты информации о протекающих процессах. Эти модели позволяют решать обратные экономические задачи, то есть когда задан конечный показатель и необходимо определить, какие ресурсы потребуются для его достижения в условиях неполноты информации.

В механизмы реализации стратегии, которые регионам Минрегионразвития рекомендует включать в разрабатываемые документы, также добавлены авторские предложения: политика повышения качества жизни, политика внешних взаимодействий и политика формирования имиджа региона, не выделенных до этого в качестве инструментов, но имеющих принципиальное значение для саморазвития.

В условиях финансово-экономического кризиса разработка региональных стратегий не утрачивает своей значимости и не должна отступать на задний план. Сегодня, как никогда, нужно опереться на опыт прошлого, учесть недостатки и выйти на новый качественный уровень этого процесса. Авторские предложения по развитию процесса разработки и реализации стратегий социально-экономического развития регионов в единстве двух направлений: теоретико-методологического и методического – позволяют устранить недостатки, присущие в настоящее время данному институту, и в дальнейшем рассматривать стратегию не только как обобщенную, устойчивую схему (модель) активных действий, необходимых для достижения поставленных перспективных целей на основе выбранных критериев и эффективного использования ресурсов¹, а как устойчивую систему долгосрочного активного взаимодействия региона и макросреды с целью обеспечения качественного саморазвития субъекта РФ на основе эффективного использования его внутренних ресурсов и возможностей с учетом сопряженного сочетания разноуровневых экономических интересов и социальной ответственности.

¹ Анимица Е.Г. Стратегическое планирование развития территорий: сущность, основные принципы, проблемы // Известия Уральского государственного экономического университета, 2005, № 12, с.87-96.