

УДК 338.9  
ББК 60.55  
Ф 796

Ф 796 Формирование благоприятной среды для проживания в Сибири / под ред. акад.  
РАН В.В. Кулешова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – 284 с.

*Настоящее издание подготовлено при финансовой поддержке  
Российского гуманитарного научного фонда – грант № 09-02-00333а.*

Авторский коллектив:

акад. РАН **Кулешов В.В.** (введение, гл. 1–4, гл. 6–10, заключение),  
к.э.н. **Басарева В.Г.** (гл. 13–14), к.э.н. **Горяченко Е.Е.** (гл. 15–16),  
д.э.н. **Евсеев А.В.** (введение, гл. 8–10), д.э.н. **Кравченко Н.А.** (гл. 8),  
к.э.н. **Селиверстов В.Е.** (гл. 17–18), **Смирнова Н.Е.** (гл. 5), д.э.н. **Соболева С.В.** (гл. 5),  
чл.-корр. РАН **Суслов В.И.** (гл. 8), д.э.н. **Унтура Г.А.** (гл. 8–10),  
**Чудаева О.В.** (гл. 5), к.э.н. **Чурашев В.Н.** (гл. 11–12).

В монографии практически впервые за последние 20 лет рассмотрены комплексные проблемы модернизации социальной жизни населения сибирского региона. Решение задачи по привлечению и закреплению в Сибири сотен тысяч высококвалифицированных кадров будет способствовать осуществлению крупномасштабных хозяйственных и социальных проектов, имеющих решающее значение для развития как страны в целом, так и для региона. В основных разделах монографии представлены научные положения, позволяющие, по мнению авторского коллектива, сформировать основные составляющие современной государственной политики в сибирском регионе на основе инновационных подходов во всех сферах социально-экономического развития региона.

Монография представляет интерес для научных работников, аспирантов, руководителей предприятий и регионов.

Рецензенты:

чл.-корр. РАН, д.и.н. В.А. Ламин,  
д.э.н., проф. В.И. Клисторин,  
д.э.н., проф. А.С. Новоселов

ISBN 978-5-89665-224-3

© СО РАН, 2010  
© ИЭОПП СО РАН, 2010

Полная электронная копия издания расположена по адресу:

[http://lib.ieie.su/docs/2010/Formirovanie\\_blagopriyatnoj\\_sredy\\_dlya\\_prozhivaniya\\_v\\_Sibiri\\_2010.pdf](http://lib.ieie.su/docs/2010/Formirovanie_blagopriyatnoj_sredy_dlya_prozhivaniya_v_Sibiri_2010.pdf)

## Раздел VIII

### **«СОЦИАЛИЗАЦИЯ» РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ МОДЕРНИЗАЦИИ СИБИРИ И ЕЕ РЕГИОНОВ**

---

Развитие российской экономики и общества в условиях усиления процессов глобализации и информатизации требует коренного совершенствования систем управления на всех уровнях: народно-хозяйственном, межрегиональном, региональном, местном и на уровне отдельных хозяйствующих субъектов. Эффективная трансформация современных социально-экономических систем и их перевод в новое состояние, отвечающее вызовам XXI века, должно обеспечиваться формированием и реализацией стратегического управления и его важнейшей функции – стратегического планирования.

Разработки стратегических документов в субъектах Российской Федерации и в крупных городах в последние годы существенно интенсифицировались, расширились информационные возможности таких работ. Особенно большое значение процесс совершенствования стратегического планирования имеет для Сибирского федерального округа, поскольку неверный выбор приоритетов перспективного развития, ошибки в размещении тех или иных объектов, дублирование инвестиционных проектов в различных регионах Сибири, недостаточные балансовые обоснования, невыполнение намеченных стратегических установок развития и т.д. приводят к большим народно-хозяйственным потерям в этом макрорегионе, который имеет стратегически важное значение в системе национальной безопасности России.

Заметная активизация регионального стратегирования в последние годы, тем не менее, была сопряжена с существенным недостатком многих стратегических документов регионального развития, в том числе и разработанных в сибирских регионах, а именно – доминированием в них производственно-экономических интересов над социальными. И не случайно, что разработанные таким образом долгосрочные стратегии или среднесрочные программы развития регионов и городов имеют весьма слабую общественную поддержку. Населением они воспринимаются зачастую лишь как некоторый очередной бюрократический документ, обслуживающий лишь потребности власти и не имеющий ничего общего с интересами и устремлениями различных социальных групп.

В значительной степени это связано с недостатками научно-методического обеспечения регионального стратегического планирования, которое до сих пор строилось по шаблонам «долгосрочного социалистического планирования». Поэтому требуется изменение подходов и выбор новой модели регионального стратегического планирования и управления (СПУ), ориентированной на специфические российские условия [Селиверстов, 2008, 2009]. Важным новым моментом такой системы должно быть существенное усиление социально-гуманитарной направленности стратегического планирования и управления. Рассмотрим нашу позицию по этим вопросам, «погружая» проблематику «социализации» стратегического планирования в систему ее основных принципов и понятий.

## Глава 17

# ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ И ПОНЯТИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

### 17.1. Сущность регионального стратегического планирования

Стратегическое планирование является важнейшей составной частью (ветвью, новым современным направлением) планирования как такового. Аналогичным образом региональное стратегическое планирование является лишь важной частью стратегического планирования, но не абсолютно самостоятельным и независимым научным и практическим направлением теории познания и систем управления. Поэтому понять его принципы, максимы и парадигмы можно лишь оценивая генезис планирования (и его теории и методологии) и проводя водораздел между региональным стратегическим планированием и получившим наибольшее развитие стратегическим планированием развития фирм, корпораций и организаций. Кратко выскажем нашу точку зрения по этим вопросам.

Начиная со второй половины XX века развитие теории и методологии планирования в мире шло в значительной степени в русле «очищения от первородного греха» социалистической теории и практики планирования. Именно это предопределило доминирующее влияние социальной философии на новые теоретические конструкции в области планирования. В первую очередь здесь следует отметить труды выдающихся социальных философов прошлого века Карла Поппера и Карла Манхэйма, которые, рассматривая планирование как процесс научного познания мира, в то же время анализировали его в контексте развития гражданского общества, социального равноправия, ухода от тоталитаризма, формирования новых форм сотрудничества и диалога различных социальных групп.

К. Поппер утверждал, что поскольку процесс накопления человеческого знания непредсказуем, то и принципиально не существует теории идеального государственного управления, и поэтому политическая система и ее атрибуты (управление и планирование) должны быть достаточно гибкими, чтобы правительства могли постоянно корректировать свою политику [Поппер, 1983, 1992]. В силу этого общество (и, как полагали его последователи, – и сам процесс планирования) должны быть открыты для множества точек зрения и культур, реализуя тем самым плюрализм и мультикультуризм.

В последние десятилетия получили развитие новые теоретические конструкции планирования (псевдопозитивистское функциональное планирование; рациональное комплексное планирование; планирование на базе прагматического инкрементализма; планирование, основанное на социальных коммуникациях и сотрудничестве, – Communicative-Collaborative Planning). Но лишь модель стратегического планирования оказалась реально востребованной в управленческой деятельности на уровне регионов и городов.

С позиций *социальной направленности стратегического планирования* для нас представляет интерес ряд важных моментов, которые характеризуют современные взгляды на планирование. Выделим важнейшие из них.

♦ Следует отметить упрочение в самом понятийном аппарате планирования таких категорий, как ценности, интересы, разрешение конфликтов, прозрачность и появление новых – например, социальные коммуникации, коммуникативная этика.

◆ Планирование рассматривается как сложный циклический процесс получения, аккумулирования и обновления новых знаний о будущем развитии того или иного объекта и который может быть представлен восходящей «спиралью планирования». Однако это не непрерывная и не неразрывная спираль: по мере резкого изменения условий и факторов функционирования объекта или влияния внешней среды, происходит «релейное переключение» на витки новой спирали, которая будет развиваться уже по новым правилам, нормам и параметрам. Планирование в новых условиях становится формальным инструментом социальной модернизации.

◆ Планирование перестает быть прерогативой только органов управления стран, регионов, фирм, организаций. «Гуманитарно-демократический» характер планирования в современных условиях проявляется в вовлечении в этот процесс все большего числа активных заинтересованных лиц (стейкхолдеров), не находящихся непосредственно в орбите субъекта планирования. Демократические принципы принятия решений (или разработка плана с учетом мнения всех заинтересованных лиц) уменьшают личную ответственность планировщиков и лиц, принимающих решение и способствуют формированию коллегиальной ответственности.

◆ Целенаправленные действия в процессе планирования и управления не только преобразуют физическую и социальную среду, но они способны оказывать влияние на различные институты (законы, нормы и правила).

◆ Решающую роль в процессе планирования приобретает информация. Обладание информационными ресурсами становится не менее важным, чем доступ к естественным ресурсам.

Конечно, отмеченные выше основные максимы и особенности современных подходов к планированию имеют практически по всем позициям качественно иной характер по сравнению с «централизованным социалистическим планированием». Но проблема заключается в другом. Социалистическое планирование, хотя и неэффективно, но реально существовало и обеспечивало жизнеспособность ряда государств в течение достаточно продолжительного времени. В то же время ряд современных теорий планирования, несмотря на их внешнюю привлекательность, гуманистический и демократический характер, имеют весьма слабое практическое применение. В частности, это связано с тем, что в них размывается понятие «субъекта планирования».

Так, планирование, основанное на социальных коммуникациях и сотрудничестве<sup>1</sup>, предусматривает достаточно изолированный от властных структур процесс разработки, например, экологических планов территорий. Для этих целей могут наниматься квалифицированные независимые эксперты, формулирующие с участием институтов гражданского общества совершенно иные цели, процедуры и сценарии будущего развития, чем органы власти того или иного региона. Возникает вопрос: кому такой разработанный план должен быть представлен для реализации, и кто должен выделять средства на его реализацию? Как власти могут быть ответственны за действия и намерения, с которыми они не согласны? И т.д.

---

<sup>1</sup> Планирование, основанное на социальных коммуникациях и сотрудничестве (Communicative-Collaborative Planning), предполагает, что должен быть представлен шанс и необходимые условия всем заинтересованным лицам добровольно участвовать в процессе планирования. Оно ориентировано на решение более приземленных и текущих проблем, не предполагающих крупных социально-экономических и технологических изменений. Его сторонники рассматривают это направление развития общей теории планирования как возможность реализации представительной демократии с непосредственным участием различных социальных стратов и структур.

Тем не менее выделенные особенности и новый взгляд на планирование имеют, по нашему мнению, большое влияние на обоснование основных принципов и парадигм современного регионального стратегического планирования.

Для выяснения сущности регионального стратегического планирования рассмотрим его основные отличия от стратегического планирования фирм и корпораций, отталкиваясь от особенностей самого объекта планирования. Несмотря на то что в современном стратегическом планировании регионального и муниципального развития как за рубежом, так и в России чаще всего используются те же принципы и конструкции, как и в стратегическом планировании фирм и компаний, между ними имеются достаточно серьезные различия, которые проистекают из самой сущности регионов и городов как объектов СПУ. Сформулируем важнейшие из них.

1. Регионы различного ранга (равно как и города и другие муниципальные образования) всегда существуют не сами по себе, а как часть единой системы государства. В любом государстве (даже унитарном) действует система соподчинения, разделения власти, полномочий и ответственности между различными уровнями территориальной иерархии (а также между национальным и региональным уровнями), основанная на принципах субсидиарности. То есть «автономия» регионов и городов как объектов стратегического планирования и управления имеет ограниченный характер как в экономическом, так и в правовом аспектах. Фирма, компания или организация автономна по определению (если только она не является составной частью какой-то корпорации). Отсюда следует, что в регионах по сравнению с фирмами существенно меньше и степень автономии при обосновании и реализации стратегических решений, которые должны не просто учитывать требования и особенности внешней среды (как в СПУ на уровне фирм), но и напрямую учитывать интересы верхнего и нижнего уровней территориальной иерархии.

В идеальном случае это должно найти отражение в формировании системы регионального стратегического планирования и управления, построенной по принципу «стратегической матрешки»: стратегия страны должна формироваться в том числе с учетом синтеза стратегий макрорегионов; стратегии макрорегионов – с учетом синтеза стратегий регионов (субъектов Федерации в случае федеративного государственного устройства); стратегии регионов – как синтез стратегий городов, муниципалитетов и поселений. Такая «вложенность» региональных стратегий не должна быть формальной, но основанной на активных прямых и обратных связях всех уровней территориальной иерархии. В фирмах, как правило, отсутствует взаимосвязь и взаимоподчиненность их стратегий.

2. Имеется кардинальное различие в социальной сущности регионов (городов) и фирм. Регион – это, в первую очередь, – социальная система; фирма – производственная. Трактовка региона как «региона-корпорации» имеет весьма ограниченный характер. Для фирмы ее персонал – не более как обычный вид производственного ресурса, и субъект стратегического планирования именно так его и использует: если персонал или конкретные работники по своей квалификации, возрасту и т.д. не удовлетворяют тем или иным стратегическим планам, они заменяются на других. В регионах как в социальных системах отчуждаемость человеческого компонента весьма ограничена (мы не рассматриваем здесь крайний случай реализации стратегических решений регионального развития, связанных, например, с переселением избыточного населения из ряда северных территорий). На предприятии работник увольняется, и он исчезает из поля деятельности фирмы. В регионе чело-

век меняет место работы, но чаще всего он остается именно в этом регионе, поскольку мобильность трудовых ресурсов также имеет ограниченный характер.

Более того, существует точка зрения (которую мы склонны поддержать) о социальной и «человеческой» сущности регионов, и которая состоит в том, что территориальная общность людей, проживающих в этом пространстве, является, по сути, конечным субъектом регионального стратегического планирования и управления (хотя непосредственным субъектом являются органы власти данного региона). Безусловно, что развивающаяся в последнее время теория и практика «социальной ответственности бизнеса» усиливает социальный компонент в деятельности фирм и компаний, но не настолько, чтобы ликвидировать их социально-гуманитарные различия по сравнению с регионами и городами.

3. Фирмы и компании – это четко структурированные организации, построенные по принципу «единоначалия» (даже если на верхнем уровне решения принимаются советом директоров). Интересы обычных служащих имеют ограниченный характер, хотя они и артикулируются и отстаиваются посредством профессиональных союзов. В фирме или компании влияние «групп интересов» сведено к минимуму. В то же время регион как сложная социально-производственная система представлен совершенно различными «группами интересов», которые борются за власть легальными способами (например, посредством выборов в местные органы власти и управления) или неформальными методами. Более того, группы интересов часто формируются вне данного региона (например, крупная вертикально-интегрированная компания или финансово-промышленная группа, ставящая цель освоения ресурсов данной территории).

Отсюда следует важный вывод, что в регионах и городах процесс стратегического планирования неизбежно должен быть связан с учетом интересов различных заинтересованных лиц, групп, частей регионального сообщества, и в этой связи здесь особое значение имеет правильная организация договорных процедур в процессе стратегирования. Конечно, в корпорациях и компаниях также используются договорные процедуры как составная часть формирования и реализации стратегических решений, но их значимость по сравнению с поиском «регионального консенсуса» заметно ниже.

4. Конечной целью фирмы и компании является максимизация прибыли, в то время как конечной целью любой региональной системы – повышение благосостояния, уровня и качества жизни ее населения. Очевидно, что это коренным образом определяет специфику целеполагания в региональном или в корпоративном стратегическом планировании.

5. Территориальные системы (регионы различного ранга, города) обладают большей инерционностью по сравнению с производственными системами (фирмами, компаниями, корпорациями). Конечно, и в тех и в других инерционность усиливается по мере увеличения масштаба. Например, в малом регионе или в небольшой фирме степень изменчивости существенно выше, чем в крупных регионах или корпорациях, поскольку даже небольшие изменения внешней среды оказывают на них большее воздействие.

Устойчивость крупных территориально-производственных систем связана также с потенциально более значительными возможностями диверсификации их деятельности по сравнению, например, с малыми городами или фирмами. Тем не менее разная сущность и разная целевая установка функционирования регионов и фирм в целом определяют и более инерционный характер развития первых. Это, в свою очередь, влияет и на использование в них той или иной модели стратегирова-

ния: в региональном стратегическом планировании и управлении прогностические модели имеют большее «право на существование», чем в стратегическом планировании фирм.

6. Принципиальное отличие региона от фирмы состоит в том, что регион нельзя обанкротить или ликвидировать, тогда как для производственных компаний это – обычное дело. Безусловно, что регионы и города могут переживать периоды расцвета и упадка, но как социальные пространственные системы они существуют со времен образования государств. Конечно, регионы могут трансформироваться в связи с изменениями административно-территориального устройства в странах, менять свой политико-правовой статус (как крайний случай – превращаться в новое государство), но их длительное гарантированное существование определяет специфику их стратегического планирования и управления по сравнению со СПУ фирм и корпораций, над которыми так или иначе всегда висит «дамоклов меч» разорения, банкротства и ликвидации. И именно это является для последних особым побудительным мотивом обоснования и принятия стратегических решений, которые как раз должны противодействовать такому развитию событий.

Все эти выделенные нами особенности региональных систем, безусловно, определяют принципы и специфику регионального стратегического планирования и управления, и эта специфика, в первую очередь, имеет социально-гуманитарную направленность.

Прежде чем рассмотреть основные принципы регионального стратегического планирования, определимся с его объектом и субъектом. Здесь имеются две крайние позиции.

Первая рассматривает в качестве объектов регионального стратегического планирования регионы различного ранга и города, а в качестве его субъектов – региональные (муниципальные) органы власти. При этом в основе трактовки региона лежит его материально-вещественная основа: имеющийся природно-ресурсный и производственный потенциал. Это, на наш взгляд, – весьма упрощенный взгляд на объектно-субъектные отношения в стратегическом планировании, имеющий в своей основе рассмотрение региональной политики в узком смысле слова («государственной региональной политики»). Например, к таким формулировкам объекта стратегического планирования примыкает позиция авторов учебника, написанного под редакцией Э.А. Уткина: «Объект стратегического планирования – деятельность хозяйствующих субъектов, структурных элементов национальной экономики, вся национальная экономика страны, с позиций их будущего состояния в ближней и долгосрочной перспективах» [Стратегическое планирование..., 1998].

Другая крайняя точка зрения сформулирована представителями «социальной школы» регионального СПУ. Так, В.Н. Виноградов и О.В. Эрлих дают следующие определения: «Субъектом стратегического планирования выступает гражданское сообщество, формирование которого происходит в процессе стратегического планирования... Объектом стратегического планирования является социальная система, структурирующая развитие гражданского сообщества, со всеми необходимыми атрибутами и гарантирующая возможность достижения желаемого качества жизни» [Виноградов, Эрлих, 2000]. Это весьма интересная трактовка объекта и субъекта стратегического планирования, которая ставит во главу угла человека и региональные сообщества со своими интересами; производственно-ресурсный базис конкретного региона выступает здесь лишь как материально-вещественная подсистема, обеспечивающая функционирование и воспроизводство социальной системы конкретного региона.

По нашему мнению, при внешней привлекательности такой постановки вопроса (особенно в свете «социализации» экономического развития и формирования гармоничного гражданского общества) она в современных условиях малооперациональна. Трудно, например, представить реальное использование стратегического планирования его субъектом («гражданское общество») без наделения его властными полномочиями или, по крайней мере, правом распоряжения материальными и управленческими ресурсами. К тому же известно, что гражданское общество не является монолитной социальной структурой: оно состоит из различных социальных групп и стратов с существенно различающимися интересами и системами ценностей, и непонятно, как обеспечить согласование этих интересов при решении достаточно утилитарных вопросов, связанных, например, с выбором стратегических целей и альтернатив развития конкретного города или региона.

Позиция О.В. Коломийченко и В.Е. Рохчина в отношении субъектно-объектных отношений стратегического планирования состоит в следующем: «Объектом стратегического регионального планирования выступает регион – субъект Российской Федерации, т.е. все отрасли и сферы его жизнедеятельности, а также протекающие в границах его территории экономические и социальные процессы. ...Субъект стратегического регионального планирования в значительной мере определяется спецификой его объекта и носит в общем случае многоуровневый характер. Ядром субъекта стратегического планирования социально-экономического развития региона выступают органы регионального управления. В состав субъекта планирования входит государственная компонента в виде органов федерального управления, а также представители других субъектов управления и хозяйствования, имеющих стратегические интересы в развитии региона» [Коломийченко, Рохчин, 2003, с. 74].

Это – более «приземленный» взгляд, опирающийся на современную трактовку регионов и систем управления. Однако здесь упущены два важных компонента: в категории объекта – институциональный, в категории субъекта – человеческий. Регион должен рассматриваться не только как единство конкретной территории, расположенных в ее границах ресурсов, производственного потенциала, населения со всей системой жизнеобеспечения, но и системы регионального управления и региональной институциональной среды. Именно институциональная среда конкретного региона (формальные и неформальные нормы и правила, региональные законы и нормативные акты, религиозные, этнонациональные, этические и иные традиции и т.д.) может в существенной степени определять успех или провал конкретной стратегии развития.

Региональная институциональная среда имеет серьезную специфику, и от нее нельзя абстрагироваться в процессе стратегирования, мотивируя это тем, что она достаточно унифицирована и зависит в основном от законов, норм и правил, диктуемых федеральным уровнем. Аналогично, нельзя и абстрагироваться от институтов гражданского общества при формулировке субъекта стратегического планирования. Конечно, его трактовка О.В. Коломийченко и В.Е. Рохчиным более прогрессивна по сравнению с авторами, которые рассматривают в таком качестве лишь региональные органы государственного управления. Но расширяя понятие субъекта за счет «других субъектов управления и хозяйствования, имеющих стратегические интересы в развитии региона» (понятно, что здесь имеются в виду в основном бизнес-структуры и их ассоциативные формы), они оставляют за бортом тех, ради кого, по сути, и должны реализовываться стратегические планы и программы – население региона, имеющее свои интересы и свои жизненные планы, которые не всегда пересекаются с планами власти и бизнес-сообщества.



С учетом высказанных замечаний сформулируем наше понимание объекта и субъекта регионального стратегического планирования.

◇ *Объектом регионального стратегического планирования* является устойчивое социально-экономическое развитие региональной системы в единстве ее человеческого, природно-ресурсного и производственного потенциала и институциональной среды.

◇ *Субъект регионального стратегического планирования* – региональное сообщество (население региона), делегирующее права управления региональным органам власти и непосредственно участвующее в принятии стратегических решений с использованием институтов гражданского общества, а также представители федеральных органов власти и управления и бизнес-структур, имеющие стратегические интересы в данном регионе. Иными словами, региональное сообщество является конечным субъектом стратегического планирования, региональные органы власти – непосредственным.

Подчеркнем, что в такой трактовке обеспечивается, с одной стороны, динамический, а не статический взгляд на объект стратегического планирования (не просто «регион» или «социально-экономические процессы в регионе», но экономическое и экологическое развитие данной территории и ее социальной среды), с другой – введение институционального компонента в категорию объекта, а человеческого – в категорию субъекта СПУ. Здесь мы находимся в расширительной категориальной трактовке региональной политики (не региональная государственная политика, но региональная политика России).

Итак, сформулируем ключевые различия между стратегическим и традиционным региональным планированием. В стратегическом планировании:

√ осуществляется неразрывная связь со стратегическим управлением. Стратегическое планирование рассматривается не столько как акт формирования программных документов социально-экономического развития региона, но как процесс совершенствования всей системы регионального управления, превращая его именно в стратегическое управление;

√ особое внимание уделяется внешним возможностям и угрозам и внутренним слабым и сильным сторонам, а также существующим и потенциальным конкурентам для конкретной территории;

√ учитываются сложившиеся на федеральном и региональном уровнях институты (т.е. нормы, процедуры и «правила игры»);

√ акцент делается на действии (на процессе), а не просто на фиксации идеального состояния, к которому нужно стремиться;

√ используются встроенные механизмы реализации;

√ в процесс разработки и реализации стратегических планов и программ вовлекается максимально возможное число заинтересованных сторон и лиц (стейкхолдеров), учитывается их мнение и интересы;

√ особое значение имеют механизмы согласования интересов различных «акторов», а также использование согласительных формальных и неформальных процедур в процессе обсуждения и согласования планов, при учете интересов различных сторон и при нахождении компромиссных решений;

√ учитывается фактор неопределенности. Здесь, как правило, не годится простая экстраполяция данных и процессов;

√ реализуется идея мониторинга и оценки выполнения стратегических решений, которая служит важной основой формирования новых циклов стратегического планирования.

## 17.2. Основные принципы регионального стратегического планирования

С учетом вышеизложенного понимания регионального стратегического планирования сформулируем его основные принципы. Они нашли отражение в Указе Президента Российской Федерации № 536 от 12 мая 2009 года «Основы стратегического планирования в Российской Федерации»; в проекте Федерального Закона «О государственном стратегическом планировании»; в научных публикациях по данной проблеме.

Так, В.Н. Лексин и А.Н. Швецов обращают особое внимание на принципы целостности и единства, а также гибкости и непрерывности [Лексин, Швецов, 2006].

◇ Реализация принципа целостности (т.е. охвата всех уровней и всех звеньев власти) и единства (т.е. методической организационной, правовой и информационной согласованности порядка разработки и содержания документов) предполагает, что федеральные и региональные органы власти должны разрабатывать прогнозы, концепции, стратегии и программы как взаимосвязанные документы, в формате, обеспечивающем сопоставимость параметров и возможность их взаимной корректировки.

◇ Важность принципа гибкости и непрерывности определяется аномально высокой неопределенностью условий принятия решений в настоящее время. Принцип гибкости означает, прежде всего, необходимость вариантной проработки плановых мероприятий, с учетом возможных различий в условиях их реализации. Принцип непрерывности означает необходимость проводить периодический (например, ежегодный или раз в 3–4 года) пересмотр (уточнение, коррекцию) параметров планов регионального развития и их пролонгацию на следующий плановый отрезок времени с учетом результатов выполнения запланированных задач в истекшем периоде, а также текущих и прогнозируемых изменений в условиях их реализации. Мы солидарны с авторами, что тем самым должно постулироваться и осуществляться «скользящее» стратегическое планирование.

Можно согласиться с большинством формулировок принципов стратегического планирования, предложенных различными авторами. Некоторые из них имеют, действительно, определяющий характер (например, принципы системности и комплексности, целенаправленности, гибкости), некоторые – вторичный. В то же время в них упущен ряд принципиально важных с позиции «социализации» стратегического планирования моментов.

Сформулируем наше понимание основных принципов регионального стратегического планирования, которое следует как из общеметодологических походов к СПУ, так и из нашего практического опыта по разработке различного рода стратегических документов регионального развития. То есть эти принципы мы будем рассматривать не как идеологические максимы, но как основополагающие начала, определяющие содержание конкретных программных документов регионального стратегического планирования в России. Некоторые из них выдвигаются нами впервые, ряд принципов использовался другими исследователями, но с несколько иными акцентами и обоснованиями.

Итак, мы считаем, что к важнейшим принципам регионального стратегического планирования относятся:

- 1) принцип системности;
- 2) принцип социальной доминантности;

- 3) принцип историзма;
- 4) принцип партнерства;
- 5) принцип баланса и согласования интересов;
- 6) принцип реалистичности и достижимости;
- 7) принцип научности, объективности и доказательности;
- 8) принцип институционализации;
- 9) принцип повышения конкурентоспособности;
- 10) принцип открытости и информационной доступности;
- 11) принцип обучаемости;
- 12) принцип инновационности.

■ **Принцип системности.** В нашем понимании он означает, во-первых, возможность достижения системного эффекта (синергизма) за счет всестороннего и комплексного обоснования стратегических решений по развитию региона или города в единстве рассмотрения экономических, социальных, технологических, институциональных, экологических и других факторов и условий, и, во-вторых, необходимость и возможность достижения согласованности стратегических планов и программ развития конкретного региона с планами и программами других территорий (горизонтальные системные взаимодействия), а также с национальными и межрегиональными планами и программами и с местными (муниципальными) планами и программами (вертикальные системные взаимодействия). Таким образом, реализация этого принципа совмещает использование принципов субсидиарности и интеграционности.

■ **Принцип социальной доминантности.** Любые стратегические решения и любые программные документы регионального и муниципального стратегического планирования и управления должны рассматриваться сквозь призму достижения главной цели – повышения уровня и качества жизни населения, проживающего на данной территории. Причем это не должно быть просто «дежурным» выдвиганием социально-гуманитарных лозунгов и простой артикуляцией социальной направленности стратегических планов. Это должно найти отражение в выборе стратегических приоритетов и в конкретных политиках (экономической, бюджетной, научно-технической и т.д.), которые должны, в конечном счете, приводить к росту человеческого потенциала данной территории. Должны отвергаться всякие стратегические решения (даже исключительно выгодные с экономической точки зрения), снижающие региональный человеческий (и экологический) потенциал.

■ **Принцип историзма** (единства времени и пространства). При обосновании этого принципа мы исходим из того, что не существует идеальной унифицированной конструкции регионального стратегического планирования, пригодной для любой страны и для любого этапа ее развития. Стратегическое планирование достаточно жестко привязано к конкретным условиям конкретных регионов (в первую очередь к стартовым уровням их социально-экономического развития и к существующим на данный момент времени институциональным условиям – как федеральным, так и региональным). В.Н. Лексин ввел понятие «реального федерализма» (см. [Лексин, 2008]), которое вполне можно распространить на категорию «реального стратегического планирования».

Этот принцип тем более важен, чем большей региональной спецификой обладает страна. В России, где на одном полюсе расположены, например, высокоразвитые субъекты Федерации – столичные города Москва и Санкт-Петербург, на другом полюсе – депрессивные республики Северного Кавказа с сильным влиянием

мусульманского фактора и традиций (или же, северные территории Сибири и Дальнего Востока с экстремальными условиями жизнедеятельности и производства), такая унификация стратегического планирования вряд ли уместна<sup>1</sup>. В связи с этим, подвергая выше критике планирование, основанное на социальных коммуникациях и сотрудничестве, мы имели в виду слабую возможность его применения в современных российских условиях. В то же время в странах с развитыми демократическими традициями и со сформировавшейся эффективной системой институтов гражданского общества, такой тип планирования может в скором времени найти реальное применение.

■ **Принцип партнерства.** Процесс стратегического планирования и управления основан на партнерстве и взаимодействии власти, бизнеса и населения. Данное положение находит отражение, например, в принципах государственно-частного партнерства или социальной ответственности бизнеса. Так, крупные корпорации (не только государственные) должны рассматриваться в качестве важных субъектов стратегического планирования, поскольку, с одной стороны, их активы и финансовые ресурсы могут и должны привлекаться при реализации стратегических программных мероприятий, с другой – их влияние на социально-экономическую ситуацию в ряде регионов является определяющим.

■ **Принцип баланса и согласования интересов.** Он тесно связан с принципом партнерства. В отличие от обычного долгосрочного планирования, в стратегическом планировании категория «интереса» приобретает ключевое значение. Практическая реализация этого принципа на деле означает «соприкосновение» и взаимодействие в процессе стратегирования конечного и непосредственного субъектов стратегического планирования (а именно – регионального сообщества в лице институтов гражданского общества и региональной власти), а также представителей федеральных органов власти и управления и бизнес-структур, имеющих стратегические интересы в данном регионе. Одна из основных максим стратегического планирования – как можно более активное вовлечение в процесс стратегирования всех «стейкхолдеров» (заинтересованных лиц), – должна найти практическое применение не только в формальном акте их ознакомления с уже разработанными стратегическими решениями, но и в предоставлении возможности артикуляции их интересов на начальной стадии стратегирования с дальнейшей реализацией согласительных процедур и выработки механизмов достижения консенсуса и баланса интересов.

Как показывает опыт, это один из наиболее трудно реализуемых на практике принципов, но он абсолютно необходим, иначе процесс разработки и реализации стратегических планов и программ неизбежно будет находиться под давлением ложно понимаемых «народно-хозяйственных интересов», «интересов национальной безопасности», интересов конкретных вертикально-интегрированных компаний, финансово-промышленных групп или неформальных «групп интересов». Опять-таки, опыт показывает, что при таком раскладе чаще всего в проигрыше остается население или экологическая безопасность конкретной территории. Поэтому реализация данного принципа имеет самое непосредственное отношение к принципам системности и социальной доминантности.

■ **Принцип реалистичности и достижимости.** Несмотря на долгосрочный, как правило, характер стратегических решений, они должны не просто указывать

---

<sup>1</sup> А, например, в Нидерландах стратегические планы ее регионов могут формироваться практически на одинаковых принципах.

желаемую траекторию социально-экономического развития региона или города, но и учитывать возможность реальной достижимости поставленных целей с позиции имеющихся и перспективных ресурсов (трудовых, материальных, финансовых, интеллектуальных) и естественных ограничений, диктуемых внутренней и внешней институциональной средой, прогнозируемой конъюнктурой внутреннего и внешнего рынка на продукцию основных отраслей специализации данного региона. Отсюда вытекает необходимость использования в стратегировании следующего принципа.

■ **Принцип научности, объективности и доказательности.** Он означает, что процесс стратегического планирования должен быть основан на серьезной научно-методологической базе, которая дает возможность выдвигать и обосновывать гипотезы и сценарии перспективного развития не просто как логически непротиворечивые конструкции «образа будущего», но основанные на четком и комплексном учете и прогнозировании главных факторов производства, развития человеческого потенциала, институциональной среды в их единстве и взаимодействии. Это возможно только на основе использования современного научно-методического инструментария стратегического планирования, который должен применяться на принципах объективности (т.е. невозможности «подстраивания» результатов прогнозов под конъюнктурные цели или политический заказ) и комплексности. Именно поэтому в стратегическом планировании и управлении весьма слабое применение может найти футурология (наука предвидения будущего), основанная на менее строгих исследовательских методах и фактически находящаяся на грани научной фантастики.

■ **Принцип институционализации.** Основные программные документы регионального и муниципального развития, разрабатываемые в процессе СПУ, должны не только формулировать главные цели, задачи и стратегические приоритеты и обосновывать необходимые для их реализации управленческие политики, но и включать в себя «встроенные» механизмы их реализации, а также предложения по возможной корректировке внутренних институциональных условий (в том числе по совершенствованию регионального законодательства, по формированию новых институциональных структур региональной политики и т.д.), требуемых для реализации обосновываемых стратегических решений и приоритетов.

Сложнее обстоит дело с предложениями по корректировке внешних институциональных условий (например, федеральные законы, нормы и правила), поскольку это не входит в компетенцию и предмет ведения субъектов регионального стратегического планирования и управления. Очевидно, что федеральное законодательство не может и не должно механически подстраиваться под стратегические планы каждого конкретного региона, но, тем не менее, если в процессе стратегирования делаются четкие и обоснованные выводы, что существующие внешние институциональные нормы и правила приходят в противоречие не только с перспективами развития данного региона, но и затрагивают интересы многих других регионов, то в процессе регионального стратегирования могут готовиться специальные предложения по возможной корректировке федеральных норм и правил в формате «законодательных инициатив».

■ **Принцип повышения конкурентоспособности регионов различного ранга и их систем управления.** Категория конкурентоспособности региона не должна подменяться понятием его конкурентной борьбы за привлекаемые внешние ресурсы и инвестиции. Конкурентоспособность региона – многовекторное понятие, включающее не только производственный сегмент региональной социально-экономической системы. Оно также связано с конкурентоспособностью социальной сферы, системы регионального управления, научно-образовательного и культурного

потенциала конкретного региона. Курс на повышение конкурентоспособности должен стать главным побудительным мотивом при обосновании любого стратегического решения и при реализации любого инвестиционного проекта в рамках разрабатываемых региональных программных документов.

■ **Принцип открытости и информационной доступности.** Современное стратегическое планирование резко отличается от социалистического директивного планирования и в силу необходимости реализации данного принципа, который является производным от принципов партнерства, баланса интересов и социальной доминантности. Если социалистическое планирование было келейной функцией специальных государственных ведомств (например, Госплана СССР и госпланов союзных республик), то стратегическое планирование предполагает информационную открытость на всех стадиях: разработки концептуальных положений стратегических документов, принятия важнейших стратегических решений, оценки и мониторинга результатов. Более того, развитие стратегического планирования в век информационной революции и формирования нового информационного общества, неизбежно столкнется с необходимостью пересмотра самих его этапов и процедур: новые коммуникационные интернет-системы и сетевые социальные структуры будут непосредственно использоваться при выработке взаимоприемлемых стратегических решений и достижении консенсуса в режиме on-line.

Фактически в новом сетевом информационном обществе может быть осуществлен постепенный переход от представительной к прямой демократии, и здесь одна из практических сфер ее использования может быть связана как раз с новым качеством стратегического планирования, построенного на базе открытых информационных систем с непосредственным участием сетевых структур гражданского общества, которые будут дополнять профессиональные экспертные и управленческие структуры. Именно так мы склонны трактовать высказывание Президента РФ Д.А. Медведева на встрече с активом партии «Единая Россия» 28 мая 2010 г.: «Я думаю, что вы со мной согласитесь, что грядет эпоха возвращения в известной степени от представительной демократии к демократии непосредственной, прямой – при помощи Интернета. ...Представительная демократия лучше всего, но это устаревшее представление. С учетом того, какой уровень образования у наших граждан и вообще в мире, я абсолютно уверен, что элементы прямой демократии – не только обсуждение животрепещущих вопросов, не только социология, не просто дискуссии в блогах, а именно прямой демократии – будут появляться в нашей жизни»<sup>1</sup>.

■ **Принцип обучаемости.** Он означает, что, во-первых, региональное стратегическое планирование должно формироваться с учетом как позитивных, так и негативных уроков предшествующих циклов стратегирования, и, во-вторых, в этом процессе должно происходить обучение (и взаимообучение) в виде овладения новыми знаниями и творческими навыками об объекте СПУ как представителей властных структур, которые должны использовать эти знания в своей управленческой деятельности, так и экспертов-разработчиков стратегических документов и населения региона и потенциальных стейкхолдеров.

■ **Принцип инновационности.** При выдвижении данного принципа мы исходили из того, что стратегические решения по своей сути не должны консервировать сложившуюся ситуацию, но быть направленными на поиск и реализацию

---

<sup>1</sup> Власть ставит задачи партии власти. Дмитрий Медведев обозначил место «Единой России» в модернизации // Коммерсантъ, 2010, 29 мая, № 95 (4935).

новых инновационных путей в экономическом, социальном и технологическом развитии региона, а также в управленческих технологиях.

В таком понимании особенностей и принципов регионального стратегического планирования оно является гибким сочетанием управленческой деятельности в ее прямом понимании, научности и искусства. Последнее означает, что формирование региональных стратегий и концепций является по своей сути творческим процессом и не допускает формализма, использования шаблонных схем и готовых решений. «Искусство управления» становится не просто красивым и расхожим слогоном, но важной характеристикой современных систем регионального управления, построенных на творческих, осмысленных, системных и нешаблонных решениях.

С учетом выдвинутых нами принципов и особенностей регионального стратегического планирования и управления сформулируем теперь их определения:

Δ *Региональное стратегическое планирование* – процесс обоснования и выбора стратегических приоритетов и направлений устойчивого и эффективного развития региона в единстве социальных, экономических, научно-технических, экологических и институциональных факторов и условий, разработка на этой основе управляющих политик и механизмов реализации, обеспечивающих повышение конкурентоспособности социально-экономической системы региона и ее адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды.

Δ *Региональное стратегическое управление* – основанная на стратегическом планировании деятельность органов государственной власти региона с привлечением институтов гражданского общества и бизнес-структур, учитывающая внешние и внутренние институциональные условия и ограничения и направленная на достижение основной миссии, стратегических целей и задач устойчивого социально-экономического развития региона и укрепление его человеческого потенциала и роли в системе национальной и мировой экономики.

Δ *Стратегические приоритеты, цели и задачи региона* – это приоритеты, цели и задачи, направленные на реализацию наиболее важных и значимых перспективных (долгосрочных и среднесрочных) направлений развития региональной социально-экономической системы и отвечающие требованиям эффективности, конкурентоспособности, инновационности и социальной направленности.

Мы отдаем себе отчет в том, что существующая в настоящее время в России практика регионального управления далеко не в полной мере следует сформулированным выше принципам регионального стратегического планирования и основным требованиям, которым оно должно соответствовать. Это, скорее, формулировка некой идеальной схемы и принципов СПУ, к которым нужно стремиться. Но, как мы полагаем, такой вектор управленческих изменений абсолютно необходим, в том числе и для того, чтобы постепенно преодолеть имеющееся в России в настоящее время отчуждение общества от власти (которое в некоторых случаях приближалось уже к противостоянию). Это отчуждение имеет глубокие корни, идущие от десятилетий существования СССР, и оно не ликвидируется автоматически в ходе политических и экономических реформ. Более того, кризисные 1990-е годы лишь укрепили такое противостояние власти и общества, и требуются серьезные усилия для налаживания их конструктивного диалога и сотрудничества. Поэтому формирование и развитие на новой основе системы регионального стратегического планирования и управления мы рассматриваем и, в том числе, как общественный процесс и важную составную часть демократизации российского общества, становления и укрепления его демократических институтов.

## Глава 18

### СОЦИАЛЬНО-ГУМАНИТАРНЫЙ КОМПОНЕНТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СИБИРИ И ЕЕ РЕГИОНОВ

Отмеченные выше основные принципы и подходы, учитывающие социальный и гуманитарный вектор регионального развития, нашли свое отражение в наиболее прогрессивных региональных стратегиях и среднесрочных программах, в том числе разработанных с участием ведущих сотрудников Института экономики и организации промышленного производства СО РАН. Рассмотрим несколько конкретных примеров.

#### **18.1. Социальный блок Стратегии социально-экономического развития Сибири на период до 2020 г.**

Сибирский федеральный округ явился «пионером» в разработке стратегий долгосрочного социально-экономического развития макрорегионов России. В 2001–2010 гг. было разработано несколько версий стратегии развития Сибири, и во всех этих разработках ключевое место занимал авторский коллектив Института экономики и организации промышленного производства СО РАН.

Отличительной особенностью научного подхода ИЭОПП СО РАН к разработке сибирских стратегий являлся его комплексный, системный характер с четким доминированием социальных целей и приоритетов долгосрочного развития Сибири и ее регионов. Тем не менее, это не всегда находило отражение в официальных правительственных документах. Беря за основу совместные разработки аппарата Полномочного представителя Президента РФ в Сибирском федеральном округе и институтов СО РАН, и приводя их в соответствие с собственными представлениями о перспективах развития Сибири, федеральные министерства и ведомства «выхолащивали» их содержание, и, в частности, все, что касалось предложений по формированию в Сибири эффективной социальной политики и развитию человеческого потенциала.

Наиболее явно это проявилось в утвержденной в 2002 г. решением Правительства РФ «Стратегии экономического развития Сибири до 2020 года». Характерно, что даже в названии этого программного документа словосочетание «социально-экономическое развитие» была заменено просто на «экономическое развитие». В самом тексте правительственного варианта полностью отсутствовал специальный раздел по социальным проблемам, отсутствовала постановка вопросов о развитии человеческого потенциала и решении социальных проблем на территории Сибири, о реализации социальной политики, решении демографических, миграционных проблем, проблем уровня жизни и т.д. «Человеческий фактор» низводился лишь до обычного производственного ресурса, необходимого для развития базовых секторов экономики сибирских регионов. Вся эта важнейшая, основополагающая проблематика в официально принятом «правительственном варианте» была сведена лишь до одной страницы безликого текста по миграционной политике.



Очевидно, что данный документ потерпел полное фиаско. Одной из основных причин его провала было то, что он не явился руководством к действию, поскольку в нем были слабо отражены институциональные условия и механизмы реализации Стратегии, а также социальный и человеческий компонент. Построенный по старым «отраслевым» шаблонам он терял адресность. В то же время принятая Стратегия не была и политическим документом, так как в нем не была выражена четкая позиция федерального центра к проблемам Сибири.

Поэтому не случайно, что в январе 2005 г. в Томске на совместном заседании Совета Сибирского федерального округа и Совета межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» было решено разработать новую (вторую) версию Стратегии социально-экономического развития Сибири. Силами Сибирского отделения РАН, Аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе и Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» она была подготовлена в кратчайшие сроки.

По инициативе заместителя полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе И.И. Простякова эта новая версия получила название «Стратегия Сибири: партнерство власти и бизнеса во имя социальной стабильности и устойчивого роста», что в целом отражало основную направленность данного документа. В частности, принципиальные изменения произошли при формулировке и обосновании перспективной социальной политики в Сибири. Суть изменений заключалась в том, что приоритетным направлением региональной социальной политики в Сибири было избрано развитие человеческого потенциала: «Целью социальной политики в современных условиях должно стать развитие человеческого потенциала как приоритетного ресурса экономического роста и социального прогресса на основе качественного прорыва в повышении уровня жизни населения и здоровья новых поколений». И это была не просто смена дефиниций; в настоящее время именно человеческий потенциал признается главной составляющей национального богатства и основной движущей силой экономического роста.

Были выявлены чрезвычайно неблагоприятные тенденции в социальной сфере в Сибири, и сделан общий вывод, что уровень развития человеческого потенциала в Сибири, как и в России в целом, не соответствует задачам перехода экономики на инновационный путь развития. Если в 80-х годах прошлого столетия Россия входила в тридцатку стран с высоким уровнем развития человеческого потенциала, то в 2002 г. она отодвинулась на 57-е место. Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) в России оказался ниже уровня 1980 г. Среди регионов Сибири только Тюменская область имела этот индикатор, соответствующий уровню 55 развитых стран, а 4 региона (республики Бурятия, Алтай, Тыва и Читинская область) имели ИРЧП ниже среднемирового.

Был сделан вывод, что в ряде районов Сибири нарастает естественная убыль и наблюдается абсолютное сокращение численности населения в результате ухудшения здоровья, повышения смертности и уменьшения рождаемости при резком снижении качества воспроизводства населения. Происходил неэквивалентный миграционный обмен населения, в том числе рабочей силы, заметно сокращался научный потенциал СФО.

В этот период в Сибири наблюдалась сильная деформация социально-экономической структуры общества с резким увеличением доли бедных слоев населения (не менее 45–47% общей численности), с неразвитым средним слоем и мизерной частью богатых слоев, на долю которых приходилась львиная доля доходов

населения. Регионы Сибири характеризовались более высокой концентрацией бедности, в том числе и среди работающего населения, росло социальное неравенство. Соотношение доходов 10% богатых и 10% бедных достигало 14–15-кратного размера. Расчеты, проведенные в ИЭОПП СО РАН, показывали, что коэффициент неравенства Джини в СФО был одним из самых высоких в России.

К числу ключевых проблем качества жизни населения Сибири в этом варианте Стратегии были отнесены:

- ◆ низкий уровень оплаты труда и доходов населения, не обеспечивающий развитие человеческого потенциала, адекватного задачам перехода экономики на инновационный путь развития, что вело к истощению человеческого капитала и, как следствие, к ухудшению качественных характеристик населения и рабочей силы;

- ◆ значительные масштабы (около пятой части населения) и преимущественно «трудовой» профиль бедности;

- ◆ высокий уровень социального неравенства;

- ◆ депривированное положение сельских жителей, обусловленное чрезвычайно низкой заработной платой, продолжающимися задержками ее выплаты и высокими масштабами безработицы;

- ◆ недоиспользование стратегического преимущества регионов Сибирского федерального округа – образовательного и квалификационного потенциала населения;

- ◆ высокая социально-экономическая неоднородность регионов, во многом обусловленная природно-климатическими условиями, пространственной конфигурацией округа, дисперсностью расселения и неодинаковой плотностью населения;

- ◆ высокая концентрация коренных малочисленных народов со специфическим хозяйственным укладом и образом жизни преимущественно в депрессивных регионах.

В итоге делался вывод, что не компенсируемые неблагоприятные климатические условия, территориальная оторванность от рекреационных зон и культурных центров вели к формированию необоснованных региональных социальных неравенств в регионах Сибири и непривлекательного имиджа территории, следствием чего являлся отрицательный миграционный баланс. Было показано, что проблемы социального развития Сибири носят хронический характер и являются следствием исторически сложившихся форм освоения сибирских территорий на протяжении длительного периода времени. Перманентный характер перечисленных проблем вызывал социальную усталость, разочарование, апатию населения и являлся основной причиной миграции коренных жителей Сибири.

Из этого следовал неутешительный вывод: социальная политика в Сибири не отвечала требованиям времени; вложения в человека не адекватны роли человеческих ресурсов в инновационных процессах. Следовательно, основной задачей региональной социальной политики в период, рассматриваемый в Стратегии, должно было стать преодоление хронического отставания регионов Сибири от среднероссийских стандартов жизни и повышение их конкурентоспособности по сравнению с другими регионами страны.

Для того чтобы преодолеть отмеченные негативные тенденции, были предложены следующие приоритеты региональной социальной политики в Сибири:

- √ повышение реальных доходов населения, адекватное реальной стоимости жизни в регионе;

- √ существенное сокращение масштабов бедности и социально-экономической поляризации общества;
- √ создание условий для формирования среднего класса;
- √ улучшение здоровья, увеличение трудоспособного периода жизни;
- √ преодоление депопуляции населения.

Реализация этих приоритетов должна опираться на следующие программные меры региональной социальной политики:

- 1) повышение стимулирующей и воспроизводственной роли оплаты труда;
- 2) обеспечение минимальных социальных гарантий;
- 3) формирование новой идеологии образа жизни.

В Стратегии был представлен прогноз параметров социальной составляющей развития Сибири на перспективу до 2020 г., который осуществлялся для трех сценариев социально-экономического развития Сибири и страны в целом. Расчеты изменения параметров социально-экономической структуры населения при реализации возможных сценариев развития показали, что наибольший социальный эффект обеспечивает базовый сценарий, и этот эффект проявляли:

◇ *Существенное сокращение масштабов бедности в регионах Сибири.* При существующих принципах определения границы бедности (на период разработки данной версии Стратегии) доля бедного населения с доходами меньше прожиточного минимума должна сократиться с 19% в 2006 г. до 5% в 2020 г. при уменьшении доли малообеспеченных слоев (с 33 до 19%).

◇ *Доминирование в социально-экономической структуре населения слоя относительно обеспеченных.* К концу прогнозируемого периода более половины сибиряков (54%) попадали в группу со среднедушевыми доходами от 2 до 6 прожиточных минимумов.

◇ *Рост среднего слоя населения.* Было показано, что реализация инновационного (базового) сценария приведет к увеличению доли средних слоев населения Сибири почти в 3 раза – с 6 до 23%, однако это было значительно ниже прогнозных оценок по Российской Федерации (52–55%). В целом делался вывод, что реализация «базового сценария» приведет к принципиальному преобразованию социальной сферы сибирского макрорегиона только после 2020 г.

При подготовке раздела по социальной политике было рассмотрено ее ресурсное обеспечение и необходимые механизмы реализации (например, переход от «плоской» к прогрессивной шкале налогообложения с физических лиц; индикативное государственное регулирование сверхприбыли монополий и тарифов на услуги населению и т.д.). Были рассмотрены также такие важнейшие вопросы, в существенной степени определяющие результативность социальной региональной политики в Сибири, как распределение социальной ответственности между государством, бизнесом и населением, а также проблемы формирования «среднего класса» как социальной базы нового этапа общественного развития региона. Было показано, что не государственный патернализм, а именно развитие экономики Сибири может быть основным фактором достижения социального благополучия, и в этой связи была специально поставлена проблема генерации высокооплачиваемых рабочих мест в базовых отраслях как основного направления формирования нового «среднего класса» в макрорегионе.

Существенное внимание к социальной политике и к «гуманитарным» аспектам долгосрочного развития Сибири было характерно и для последней версии Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 г., которая разрабатывалась в 2009–2010 гг. и была утверждена решением Правительства Российской Федерации в июле 2010 г. Конкретные направления реализации новой социальной политики в Сибири рассматривались в разделе «Основные направления развития системы расселения и формирования комфортной среды обитания человека»<sup>1</sup>, где, в частности, были проработаны следующие вопросы и проблемы перспективного развития в этой сфере:

- оптимизация системы расселения, привлечение и закрепление населения;
- улучшение обеспеченности жильем;
- развитие коммунальной инфраструктуры;
- развитие системы образования;
- развитие системы здравоохранения;
- развитие физической культуры и спорта;
- развитие учреждений в сфере культуры и обеспечения досуга.

Стратегическая цель и приоритеты социально-экономического развития Сибири были определены следующим образом: «Стратегической целью Сибири является обеспечение устойчивого повышения уровня и качества жизни населения Сибири на основе сбалансированной социально-экономической системы инновационного типа, гарантирующей национальную безопасность, динамичное развитие экономики и реализацию национальных стратегических интересов России в мировом сообществе». В качестве наиболее важных стратегических задач были выдвинуты:

- ◆ мобилизация трудовых ресурсов, а также пересмотр государственной политики в области образования и подготовки специалистов;
- ◆ преодоление отставания Сибири по сравнению с регионами европейской части страны и обеспечение упреждающего развития социальной инфраструктуры.

Особое внимание уделялось формированию новой жилищной модели как действенного механизма повышения комфортности проживания в регионах Сибири<sup>2</sup>; привлечению квалифицированной рабочей силы по приоритетным направлениям развития экономики и освоения новых территорий; формированию и реализации новых подходов к развитию социальной инфраструктуры; оптимизации опорной системы расселения; формированию демографической, миграционной и молодежной политики.

В Стратегии утверждалось, что решение указанных задач позволит сформировать на территории Сибири условия, обеспечивающие:

- рост заработной платы и среднедушевых доходов населения за период 2009–2020 гг. почти в 1,8 раза;
- модернизацию социальной инфраструктуры, включая образование, здравоохранение, социальную защиту, физическую культуру и спорт, жилищный сектор;

---

<sup>1</sup> Материалы для данного раздела Стратегии готовились в отделе социальных проблем ИЭОПП СО РАН под руководством д.с.н. З.И. Калугиной и к.с.н. Т.Ю. Богомоловой.

<sup>2</sup> Предложения готовились д.э.н. О.Э. Бессоновой.

- повышение привлекательности регионов Сибири для постоянного проживания;
- привлечение на этой основе дополнительных трудовых ресурсов, увеличение численности населения Сибири к 2030 г. на 600–800 тыс. человек;
- формирование опорной системы поселений – основы национальной безопасности страны на ее юго-восточных рубежах.

В целом социально-гуманитарный блок последней версии Стратегии социально-экономического развития Сибири носит прогрессивный характер, отвечающий интересам макрорегиона и проживающего на его территории населения. Но, безусловно, все будет определяться реальными мерами по реализации выдвинутых социальных целей и задач, масштабами выделяемых на них ресурсов и наличием соответствующих институциональных условий и механизмов реализации. И в этом направлении еще предстоит большая работа в формате государственно-частного партнерства и использования потенциала институтов гражданского общества.

## **18.2. Социальный блок Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г.**

Очевидно, что при разработке стратегических документов долгосрочного развития на более низком уровне территориальной иерархии (субъекты Федерации, города Сибири) социальные проблемы, проблемы жизнедеятельности и народонаселения приобретали более конкретный и «приземленный» вид, чем в Стратегии социально-экономического развития Сибири, где они в существенной степени имели характер доктрины и идеологии социального развития макрорегиона. В то же время при разработке программных документов регионального долгосрочного развития, например, в конкретном субъекте Федерации, в большей мере удавалось реализовать отмеченные выше принципы «социализации» и «гуманизации» региональных стратегий, отмеченные выше; в них не просто обозначался возможный вектор развития социальной сферы и человеческого потенциала конкретного региона, а фактически готовились предложения по реализации конкретных «социальных проектов».

Особенно ярко это проявилось при разработке «Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года» (руководители разработки академик В.В. Кулешов и к.э.н. В.Е. Селиверстов), где были применены следующие организационные и методические новации:

◇ Стратегия разрабатывалась как результат консенсуса различных взглядов и подходов к перспективам развития региона (власти, научного и экспертного сообщества, бизнес-структур, институтов гражданского общества). Это был не кулуарный процесс лишь в формате диалога коллектива разработчиков (базовая организация – Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН) и заказчика (администрация Новосибирской области) Стратегии. При подготовке разделов Стратегии было проведено более 30 совещаний, семинаров, обсуждений с самым широким и представительным участием со стороны власти, бизнеса и населения. Кроме того, были проведены социологические опросы населения (по качеству жизни – 717 человек, жителей Академгородка о перспективах развития науки и научно-инновационной сферы – 150 человек).

◇ Социально-гуманитарная направленность Стратегии нашла отражение и в формулировке миссии Новосибирской области: «превращение в главный инновационный центр на востоке России, отвечающий вызовам XXI века и в один из наиболее комфортных для проживания, труда и отдыха регионов страны».

◇ Среди системы управляющих политик, призванных реализовать стратегические цели и задачи развития Новосибирской области, была на первое место поставлена разработка и реализация эффективной социальной политики, направленной на существенный рост человеческого потенциала региона, уровня и качества жизни населения области.

◇ Важнейшее место в Стратегии занял раздел «Стратегические направления социальной политики»<sup>1</sup>, в котором были рассмотрены ключевые проблемы социального развития Новосибирской области; цель и основные направления социальной политики; институциональные условия и механизмы реализации социальной политики в регионе; прогнозируемые изменения демографических и социальных параметров.

◇ Традиционно используемый в долгосрочных региональных разработках анализ и прогноз отдельных показателей уровня жизни, экстраполяционный демографический прогноз в Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области был заменен на прогноз социальной структуры населения и индикаторов развития человеческого потенциала и на демографический прогноз на основе модельных расчетов.

◇ Для адекватного отражения и решения основных проблем социальной сферы региона было предложено использовать идею приоритетных национальных проектов как главных направлений решения наиболее острых социальных проблем, стоящих перед российским обществом. При этом с учетом специфики Новосибирской области, возможностей реализации социальных программ на принципах федерального и регионального софинансирования и использования принципов социальной ответственности бизнеса, были модернизированы и распространены на долгосрочную перспективу формы и механизмы реализации этих проектов.

Социальная направленность данной Стратегии нашла отражение в формулировке генеральной цели разработки данного программного документа: «формирование научно обоснованной политики повышения уровня и качества жизни населения и устойчивого демографического роста за счет придания экономике Новосибирской области инновационного качества развития, повышения ее конкурентоспособности, инвестиционной привлекательности и финансовой самодостаточности». Обратим особое внимание на то, что в формулировке генеральной цели и основной направленности Стратегии вопросы и проблемы развития экономики региона не занимали доминирующего положения, а служили средством достижения новых качественных параметров развития локального общества, проживающего на территории Новосибирской области.

Достижение генеральной цели увязывалось со следующими конкретными целями Стратегии, реализация которых количественно определялась соответствующими индикаторами развития:

- устойчивый рост благосостояния и качества жизни населения;
- обеспечение значительного роста валового регионального продукта и приближение к лучшим по стране показателям эффективности экономического роста;

---

<sup>1</sup> Раздел Стратегии готовился под руководством д.с.н. З.И. Калугиной.

- создание и использование экономики знаний для становления Новосибирской области как одного из наиболее инвестиционно и социально привлекательных регионов Российской Федерации;
- развитие конкурентоспособных в российском и мировом масштабах территориально-отраслевых кластеров;
- создание на территории области одного из главных транспортно-логистических центров востока России;
- оптимизация пространственного развития Новосибирской области на основе гармоничного сочетания развития новосибирского мегаполиса, малых городов и сельских районов;
- формирование институциональных, финансовых и инфраструктурных условий для выполнения г. Новосибирском «столичных» и межрегиональных функций для Центрально-Сибирского макрорегиона;
- совершенствование институциональных и правовых условий для уменьшения рисков ведения бизнеса и для обеспечения безопасности экономических агентов.

В качестве основных индикаторов эффективности проводимой социальной политики в Стратегии рассматривались:

- \* динамика численности населения региона;
- \* индекс развития человеческого потенциала, характеризующий долголетие, образованность и уровень доходов населения;
- \* оптимизация социально-экономической структуры населения (которая аккумулировала эффект как от изменений институциональной среды, так и условий жизни населения и одновременно выступала предпосылкой развития региона).

С помощью модельных расчетов было показано, что мобилизационный сценарий социально-экономического развития позволит Новосибирской области уже к 2010 г. войти в число регионов России с высоким уровнем развития человеческого потенциала (индекс ИРЧП = 0,811) и обеспечит его дальнейший рост к 2015 г. до 0,846, а к 2025 г. – до 0,910. Наибольший вклад в рост этого индекса внесут экономический рост и образованность населения, в то время как продолжительность жизни даже к 2025 г. не достигнет уровня развитых стран. Согласно демографическому прогнозу, в условиях мобилизационного сценария численность населения Новосибирской области к 2025 г. увеличится на 122 тыс. человек по сравнению с 2005 г.

Был осуществлен прогноз социальной структуры общества в Новосибирской области в зависимости от тенденций и сценариев социально-экономического развития (рис. 18.1). Было показано, что к концу прогнозируемого периода при новых стандартах жизни (при приближении величины прожиточного минимума к минимальному потребительскому бюджету к 2025 г.) масштаб бедности в регионе сократится в 4 раза, и доля бедных составит около 6% населения. Доля низкообеспеченных слоев уменьшится с половины до одной трети, модальной группой станут относительно обеспеченные слои, которые составят ядро среднего класса.

Средний класс – это социальная группа, выделяемая по трем основным критериям: доход, уровень образования, профессионально-должностной статус. Как правило, эти характеристики взаимосвязаны: уровень образования, профессия и характер труда конвертируются в определенный размер дохода. Исходя из этого, в наших расчетах предполагалось, что средний класс – это слой населения с уровнем доходов, приближенным к средним доходам по всей совокупности населения и составляющим от 2,5 до 8 прожиточных минимумов.

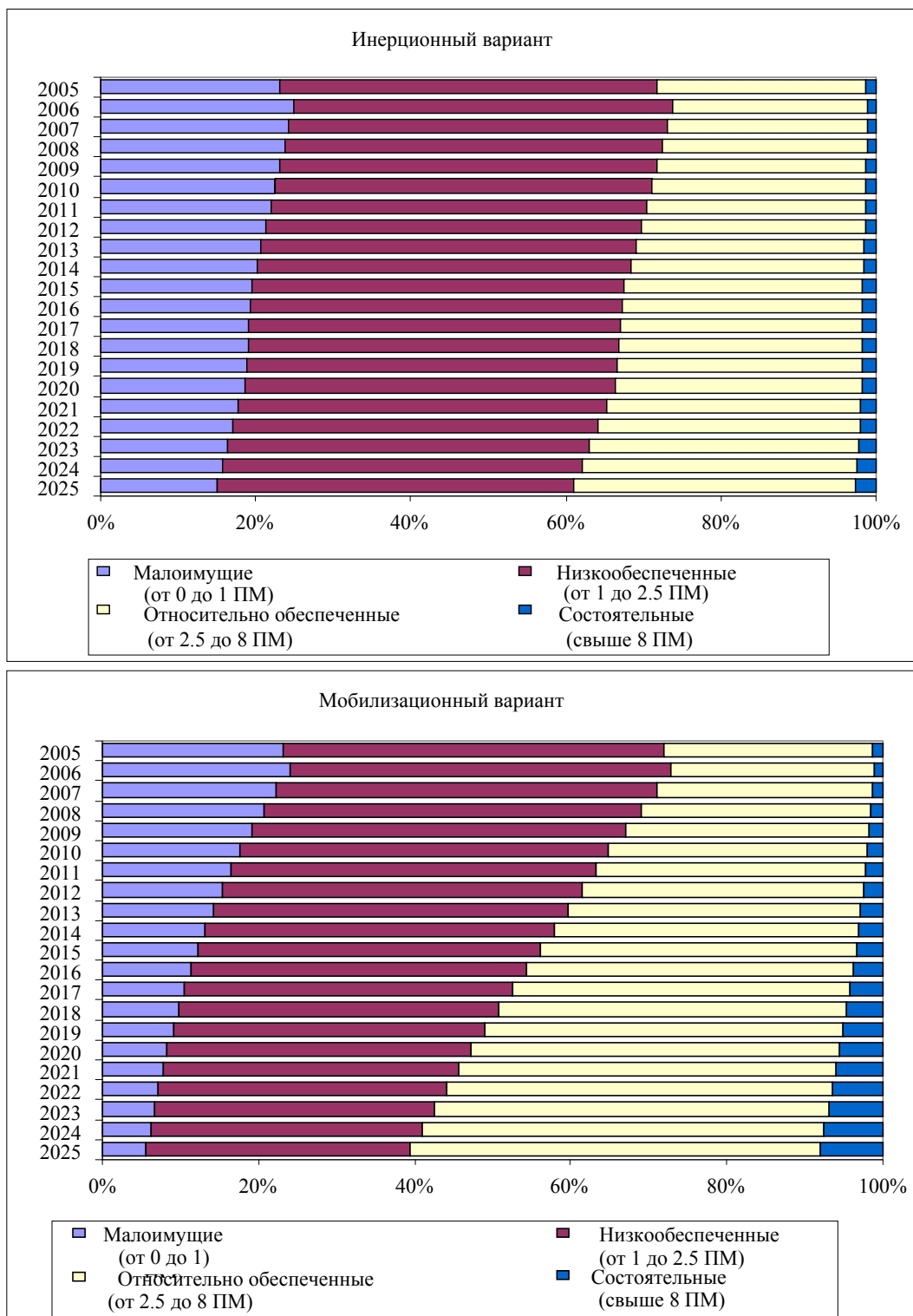


Рис. 18.1. Прогноз социально-экономической структуры населения Новосибирской области при приближении величины прожиточного минимума к минимальному потребительскому бюджету к 2025 г.



Наибольший рост численности будет наблюдаться у состоятельных слоев, доля которых увеличится в 7 раз (до 8%), по численности крайних слоев социально-экономическая структура будет относительно сбалансированной.

В ходе работ над данным документом был сделан вывод, что очень важным является активное вовлечение общественности и институтов гражданского общества в реализацию Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области. Необходимо преодолеть существующее пока предубеждение, что подобные программные документы нужны только для власти и используются только в ее интересах и в этой связи было показано, что целесообразно проработать систему мероприятий по пропаганде Стратегии в различных социальных группах (с особым акцентом на молодежь), в районах области, на предприятиях, с тем чтобы жители региона прониклись убеждением, что данная Стратегия – это мощная и научно обоснованная программа коренного улучшения качества и уровня жизни населения Новосибирской области на основе использования основных конкурентных преимуществ региона, и приняли бы непосредственное участие в ее реализации. Восприятие Стратегии как «документа общественного согласия» и непосредственное вовлечение населения региона в ее реализацию должно способствовать как предотвращению отчужденности населения от власти, так и формированию новых эффективных рабочих форм и механизмов гражданского общества в Новосибирской области.

В целом реализация намеченных стратегических целей и выполнение поставленных задач с учетом потенциальных возможностей региона и успеха действий, предпринимаемых властью, бизнесом и населением, должны обеспечить к концу рассматриваемого срока:

- √ рост душевого объема ВРП за период 2006–2025 гг. в 4,7 раза;
- √ превышение основных параметров качества жизни населения области и развития ее человеческого потенциала над среднероссийским уровнем и доведение их до показателей регионов-лидеров;
- √ сокращение резких социальных различий между городом и селом;
- √ перелом негативных тенденций в демографической ситуации; увеличение численности населения области к 2025 г. до 2,8 млн человек;
- √ приближение региона к десятке наиболее развитых субъектов Федерации по абсолютным показателям производства;
- √ окончательное формирование Новосибирской области как главного инновационного центра востока России в XXI веке;
- √ упрочение имиджа г. Новосибирска как одного из главных культурных центров России;
- √ вхождение Новосибирской области в категорию регионов – доноров федерального бюджета с обеспечением финансовой самодостаточности территории.

Аналогичные подходы использовались авторским коллективом ИЭОПП СО РАН при разработке Концепции программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г. (руководитель разработки – к.э.н. В.Е. Селиверстов), которая явилась конкретизацией Стратегии на среднесрочный период развития региона. Повышение степени социальной защищенности граждан Новосибирской области, усиление социальной направленности всех управленческих решений и активная политика по формированию «среднего класса», расширение среднего класса как фактора стабильности и роста внутреннего рынка региона

рассматривались в качестве основополагающих принципов разработки и реализации среднесрочной программы развития региона.

Было показано, что социальная направленность Программы социально-экономического развития Новосибирской области должна найти конкретное отражение не только в основных стратегических установках, но и в конкретных мероприятиях, четко привязанных к имеющимся потребностям и «болевым точкам» в жизнедеятельности населения региона, к мобилизуемым на решение социальных задач финансовым, материальным и административным ресурсам, к специфике осуществления социальной политики в конкретные временные интервалы. Очевидно, что в первые годы реализации Программы специфика региональной социальной политики должна была в большей мере быть связана с системными решениями по обеспечению социальной защищенности граждан Новосибирской области в условиях преодоления последствий глобального финансово-экономического кризиса.

Формулировалось, что к числу наиболее значимых проблем, влияющих на возможности дальнейшего динамичного развития Новосибирской области и на которые должны быть ориентированы «социальные» программные мероприятия, относятся:

- высокий уровень дифференциации социального развития и экономического потенциала на территории области, концентрация экономической активности в Новосибирской агломерации при относительно слабом развитии остальных территорий региона;

- относительно низкий уровень доходов населения на фоне высокой дифференциации населения по доходам и высокой доле населения с доходами ниже прожиточного минимума;

- низкий темп роста инновационной активности предприятий промышленности, низкая производительность труда и устаревшие основные фонды в экономике области, что выдвигает на первый план задачу преодоления технологического отставания ряда секторов и сфер производства Новосибирской области;

- сокращение численности трудовых ресурсов области, в том числе из-за отрицательной динамики естественного прироста населения, несоответствие структуры спроса и предложения на рынке труда, дефицит высокопрофессиональных кадров;

- недостаточное использование потенциала развития сельской экономики Новосибирской области, которая пока слабо диверсифицирована. Не обеспечивается полный цикл переработки сельскохозяйственной продукции, не в полной мере используются современные инновационные технологии в сельском хозяйстве;

- недостаточный уровень развития энергетической и инженерной инфраструктуры на территории Новосибирской области (в частности – серьезное отставание региона от среднероссийского уровня в области газификации жилья и коммунальной сферы);

- неразвитость транспортной инфраструктуры с точки зрения соответствия современным мировым и российским стандартам, недостаточная количественная и качественная обеспеченность районов области транспортной, прежде всего автомобильной, сетью;

- отставание от среднероссийского уровня в области обеспеченности жильем, низкий уровень качества жилищных условий на значительной части территории Новосибирской области.

Безусловно, авторы разработки понимали, что отмеченные проблемы не являются новыми, и они были детально проанализированы в ходе разработки Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. Однако их фиксация была необходима для выработки конкретных программных мероприятий по решению отмеченных проблем.

С учетом постулируемых принципов и основных проблем, основная стратегическая цель Программы социально-экономического развития Новосибирской области на перспективу до 2015 г. была сформулирована нами следующим образом: «Существенное повышение уровня и качества жизни населения области и повышение конкурентоспособности региональной экономики за счет реализации инновационного вектора развития и мобилизации человеческого капитала, сконцентрированного на этой территории». Эта основная (генеральная) цель дополнялась более конкретными целями и стратегическими целевыми установками.

Цели Программы были трансформированы в одиннадцать комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области:

1. Развитие и размещение производительных сил Новосибирской области.
2. Развитие общественной инфраструктуры в Новосибирской области.
3. Развитие инновационной деятельности в экономике и социальной сфере на территории Новосибирской области.
4. Развитие образования и эффективное использование кадрового потенциала Новосибирской области.
5. Развитие транспортной инфраструктуры Новосибирской области.
6. Архитектурное совершенствование городской среды, развитие и повышение качества жилищного фонда в Новосибирской области.
7. Развитие энергетики, повышение энергоэффективности и энергобезопасности Новосибирской области.
8. Охрана окружающей среды Новосибирской области.
9. Укрепление здоровья населения, повышение демографического потенциала Новосибирской области, формирование здорового образа жизни и условий его реализации.
10. Формирование условий для развития духовности, высокой культуры и нравственного здоровья населения области.
11. Повышение эффективности сельской экономики и создание условий для сохранения сельского образа жизни.

Даже простой перечень этих комплексных задач характеризует сильную социально-гуманитарную направленность среднесрочной программы развития Новосибирской области.

Концепциям решения комплексных задач было уделено особое внимание, для их разработки постановлением губернатора Новосибирской области был учрежден состав рабочих групп, в которые наряду с сотрудниками администрации региона входили эксперты и специалисты из других организаций. В том числе в составе каждой рабочей группы были представители Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, которым было поручено готовить основные материалы и тексты данных Концепций.

Была разработана система оценки эффективности выполнения Программы, которая включала несколько взаимосвязанных групп показателей, которые позволяли проводить анализ как отдельных направлений, так и связь многоуровневых целей Программы. Например, социокультурные показатели включали такие индикаторы:

- ожидаемая продолжительность жизни при рождении;
- численность постоянного населения;
- среднемесячная заработная плата на одного работника;
- уровень бедности;
- темп роста реальных располагаемых денежных доходов населения;
- уровень зарегистрированной безработицы;
- темп роста ввода в эксплуатацию жилых домов за счет всех источников финансирования;
- средняя обеспеченность населения площадью жилых квартир;
- доля жилищного фонда, размещенного в ветхих и аварийных строениях;
- объем коммунальных услуг на душу населения;
- доля занятого населения с высшим профессиональным образованием.

К середине лета 2009 г. на заседаниях Совета администрации Новосибирской области были заслушаны и утверждены концепции решения практически всех комплексных задач (как правило, в «два захода»). После этого был подготовлен финальный вариант Программы социально-экономического развития Новосибирской области до 2015 г., в котором рассмотренные ранее концепции решения комплексных задач были трансформированы в конкретные управляющие политики. Программа была одобрена решением Правительства Новосибирской области<sup>1</sup> и вынесена на рассмотрение в Новосибирский областной Совет депутатов. В конечном итоге она должна превратиться в важнейший рабочий инструмент региональной власти и бизнес-сообщества Новосибирской области.

---

<sup>1</sup> В 2010 г. произошло реформирование системы исполнительной власти региона (создание правительства вместо администрации Новосибирской области); в октябре 2010 г. законодательный орган Новосибирской области – Новосибирский областной Совет депутатов – был трансформирован в Законодательное собрание.