

УДК 338.984
ББК 65.9(2Р)23
С 291

С 291 **Селиверстов В.Е.** Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – 496 с.

ISBN 978-5-89665-216-8

Монография посвящена методологии и практике формирования системы стратегического планирования межрегионального и регионального развития. Проанализирован опыт научных исследований и разработки программных документов стратегического развития Сибири (ФЦП «Сибирь», Стратегия развития Сибири до 2020 года), рассмотрены механизмы и институциональные условия их реализации. На примере Новосибирской области показаны методические особенности формирования многоуровневой системы стратегического планирования в субъекте Федерации. Рассмотрены методические и инструментальные аспекты создания системы регионального мониторинга как информационно-управленческой основы региональной политики и стратегического планирования.

Для научных работников, работников органов власти и управления, студентов, аспирантов и преподавателей вузов.

ISBN 978-5-89665-216-8

© ИЭОПП СО РАН, 2010 г.

© Селиверстов В.Е., 2010 г.

Полная электронная копия издания расположена по адресу:

http://lib.ieie.su/docs/2010/Seliverstov_2010_Strategicheskie_razrabotki_i_strategicheskoe_planirovanie_v_Sibiri.pdf

ПРЕДИСЛОВИЕ

В настоящее время в России на федеральном, межрегиональном, региональном и местном уровнях на новой основе начинает формироваться система стратегического планирования. Подготовлен проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании», Указом Президента Российской Федерации № 536 от 12 мая 2009 г. утверждены «Основы стратегического планирования в Российской Федерации».

В последние годы существенно интенсифицировались разработки стратегических документов в субъектах Федерации и в крупных городах, расширились информационные возможности таких работ. Особенно большое значение процесс совершенствования стратегического планирования имеет для Сибирского федерального округа (СФО), 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 особо большим народнохозяйственным потерям в этом макрорегионе, который имеет особую стратегическую важность в системе национальной безопасности России. Именно поэтому Сибирский федеральный округ явился «пионером» в разработке стратегий развития российских макрорегионов. Первая версия Стратегии развития Сибири была утверждена Правительством Российской Федерации в 2002 г.; в июле 2010 г. Правительством РФ утверждена новая версия Стратегии социально-экономического развития Сибири на период до 2020 г., более полно отвечающая экономическим и политическим реалиям и современным и перспективным приоритетам развития России в системе мирохозяйственных связей.

В субъектах Российской Федерации развитие идей стратегического планирования в постсоветское время шло по двум направлениям:

- формирование федеральных целевых программ (ФЦП) развития регионов, когда процесс долгосрочного индикативного планирования в субъектах Федерации осуществлялся с федерального уровня (хотя инициаторами и «лоббистами» их разработки выступали органы власти республик, краев и областей России). Пик разработки таких программ пришелся на середину 1990-х годов, и они приобрели, скорее, не исключительное, а повсеместное распространение, фактически заменив собой прошлые среднесрочные планы социально-экономического развития. Однако кризисное состояние российской экономики в те годы и мизерность средств, выделяемых на реализацию таких программ, привели к резкому сокращению числа региональных ФЦП;

- формирование стратегических документов регионального развития непосредственно по инициативе самих субъектов Федерации и крупных городов, т.е. «снизу».

Начиная примерно с 2000–2002 гг. основные усилия субъектов Федерации стали сосредотачиваться на разработке среднесрочных программ социально-экономического развития, причем это зачастую определялось не насущными потребностями этих регионов иметь четкую долговременную программу действий, а формальным требованием Министерства экономического развития и торговли РФ (МЭРТ) иметь среднесрочные программы (разработанные по типовому макету) для получения средств из Федерального фонда поддержки регионов. Субъекты Федерации в спешном порядке стали разрабатывать подобные программы, и эти документы, по сути, представляли собой расширенную заявку на получение дополнительного финансирования из федерального бюджета. Их качество в ряде случаев не выдерживало критики, а это породило формализм в разработке таких документов и фактически дискредитировало саму идею стратегического планирования.

В последние годы ряд субъектов Федерации и крупных городов по собственной инициативе стали разрабатывать *долгосрочные программы и стратегии социально-экономического развития*. Анализ показывает, что лишь примерно треть субъектов Федерации разработали нетиповые стратегии долгосрочного социально-экономического развития, а остальные использовали шаблонную

схему подготовки региональных стратегий и программ, зафиксированную в «Типовом макете программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации», разработанном в МЭРТ. Так, в настоящее время практически все регионы Сибири имеют стратегии долгосрочного развития и среднесрочные программы, однако их качество заметно различается. Наиболее качественные программные документы долгосрочного развития разработаны в Новосибирской, Томской и Кемеровской областях.

Актуальность разработки межрегиональных и региональных стратегий в Сибири в последние годы существенно усилилась, так как они не только становятся рабочим инструментом в системе межрегионального и регионального управления, но и являются ориентиром для отечественных и зарубежных компаний, готовых инвестировать в развитие экономики Сибири крупные средства.

Важно подчеркнуть, что в ряде сибирских регионов сегодня выстраивается система стратегического планирования. Например, в Новосибирской области «ядром» такой системы являются Стратегия социально-экономического развития региона на период до 2025 г. и Схема территориального планирования на этот же период, дополненные Программой социально-экономического развития региона до 2015 г. и среднесрочным Планом социально-экономического развития, Стратегическим планом устойчивого развития г. Новосибирска на период до 2020 г., Генеральным планом г. Новосибирска, системой долгосрочных и среднесрочных программ социально-экономического развития административных районов и муниципальных образований. По инициативе полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе подготовлены контуры типовой системы стратегического планирования для субъекта Федерации и входящих в его состав муниципальных образований и поселений и на этой основе с 2009 г. в СФО приступили к реализации «Модели комплексного социально-экономического развития территорий Сибирского федерального округа» [Квашнин, 2010]. Эта модель состоит из следующих основных блоков (систем):

- организации планирования и прогнозирования социально-экономического развития регионов СФО;
- устойчивого развития малого и среднего предпринимательства;
- модернизации машиностроительного комплекса;
- модернизации агропромышленного комплекса;

- мониторинга реализации программ социально-экономического развития территорий;
- подготовки кадров для органов местного самоуправления и экономики в Сибирском федеральном округе;
- взаимодействия субъектов территориального планирования и управления по реализации программ развития территорий.

Таким образом, внешние признаки говорят о том, что в настоящее время в России в целом и в Сибирском федеральном округе в частности наблюдается настоящий «бум» в разработке программных документов межрегионального и регионального развития. Однако пока нельзя говорить о том, что где-то уже успешно функционирует *целостная система* стратегического планирования, и это связано со следующими недостатками межрегиональных и региональных программных документов [Селиверстов, 2009б]:

- формализм в разработке стратегий, долгосрочных и среднесрочных программ и планов (строгое соответствие их типовым макетам, часто нивелирующее региональную специфику);
- использование схем и подходов, не отвечающих природе таких документов и существующим экономическим и политическим реалиям;
- «гигантомания» и неоправданная амбициозность, не отвечающая реальным возможностям территорий;
- стремление вложить в рамки стратегии социально-экономического развития субъекта Федерации все возможные проекты и программы, что приводит к «размытости» и потере целостности программного документа (а также затрудняет выделение действительно главных приоритетов и направлений перспективного развития территорий);
- отсутствие в ряде стратегий четких формулировок целей и задач. Отсутствие сценариев развития, выбора стратегических альтернатив, балансовых обоснований, расчетов сценариев перспективного развития и т.д.

Часто при построении региональных стратегий, долгосрочных планов и программ *не учитываются ключевые различия между стратегическим и традиционным планированием*. В стратегическом планировании:

- должны учитываться сложившиеся 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;

- необходимо использовать встроенные механизмы реализации;
- важно вовлечение в процесс разработки и реализации планов и программ максимально возможного числа заинтересованных сторон и лиц (стейкхолдеров), учет их мнений и интересов;
- особое внимание уделяется внешним возможностям и угрозам и внутренним слабым и сильным сторонам, а также существующим и потенциальным конкурентам (для территории или фирмы);
- чрезвычайно важен учет фактора неопределенности. Здесь, как правило, не годится простая экстраполяция данных и процессов;
- особое значение имеют механизмы согласования интересов различных «акторов», а также использование неформальных процедур в процессе обсуждения и согласования планов, при учете интересов различных сторон и при нахождении компромиссных решений.

Перечислим также следующие важные обстоятельства, которые существенно обесценивают имеющиеся региональные стратегические документы:

1. Изолированный характер разработки региональных стратегий и долгосрочных программ и недоучет интересов и конкурентных преимуществ соседних регионов. В результате, например, в ряде сибирских субъектов Федерации дублируются инвестиционные проекты по формированию транспортно-логистических центров и узлов, инновационных центров и т.д. На федеральном и межрегиональном уровнях не производится оценка, корректировка и балансировка региональных стратегий с целью устранения ненужного дублирования и излишней межрегиональной конкуренции.

2. На межрегиональном и региональном уровнях практически не используются стратегические программы развития крупных корпораций (в том числе ведущих активную хозяйственную деятельность на территории Сибирского федерального округа). Это связано, с одной стороны, с закрытостью корпоративных стратегических планов и невозможностью использования этой информации в системе регионального управления. С другой стороны, это связано и с самим характером и предназначением региональных стратегий. Или это, действительно, документ, отра-

жающий только систему мер государственного управления в регионе, или же документ и комплекс мероприятий, в которых наряду с этими мерами четко определены позиция и роль бизнеса в реализации данной стратегии. Сегодня именно крупный и средний бизнес создает инвестиционный имидж многих регионов, влияет на занятость населения, формирование региональных бюджетов и т.д. И поэтому оставлять его в стороне от разработки региональных стратегий (в лучшем случае – передавая в фирмы и компании уже подготовленный документ для ознакомления) по крайней мере недальновидно. Но одновременно не стоит и полностью отдавать бизнесу «контрольный пакет» в деле разработки и реализации программных документов долгосрочного регионального развития.

3. Межрегиональные и региональные стратегии и программы слабо увязаны с существующей парадигмой региональной политики и других управляющих политик федерального и регионального уровней.

4. Научные организации системы Российской академии наук, как правило, «отлучены» от разработки региональных стратегий. С одной стороны, научными коллективами часто не учитываются требования к формату и стилю программных документов, которые не терпят «научообразия» и многословности и должны быть предельно четкими, конкретными, хорошо структурированными. С другой стороны, «рынок» в разработке региональных стратегий в России фактически монополизирован узкой группой столичных консалтинговых компаний, которые готовят эти документы без знания и учета региональной специфики.

5. Отсутствие на федеральном, межрегиональном и региональном уровнях необходимых институтов (норм, правил, процедур) и институциональных структур, специально нацеленных на реализацию основных продуктов стратегического планирования.

6. Отсутствие необходимой информационной базы и специальных мониторинговых систем для качественного сопровождения системы стратегического планирования в регионах.

7. Слабое включение населения и институтов гражданского общества в процесс разработки, обсуждения и утверждения региональных стратегий, равно как и в процесс контроля за эффективностью реализации программных мероприятий.

8. Традиционным недостатком и проблемой является слабая проработанность вопросов, связанных с механизмами реализации

межрегиональных и региональных стратегий, а также с мониторингом и оценкой хода реализации и эффективности региональных стратегий и программ.

В итоге в настоящее время реальная работа по стратегированию в органах государственной власти субъектов Федерации в существенной степени рассматривается не как необходимая и первоочередная компонента совершенствования всей системы регионального управления, но как сильный инструмент и оружие в конкурентной борьбе с другими регионами за привлечение государственной финансовой поддержки (различного рода субсидии, целевые гранты и т.д.) и инвестиций. При этом часто в региональных стратегиях постулируются излишне амбициозные и не подкрепленные реальным потенциалом цели и задачи; на федеральном уровне региональные стратегии и программы оцениваются и ранжируются в значительной степени не по качеству и серьезности их проработки, а в результате умелого и «агрессивного» регионального лоббирования.

Поэтому требуется направить вектор федерального законодательства по вопросам стратегического планирования в сторону стимулирования процессов экономической интеграции регионов и усиления их взаимодействия, а не на усиление их конкурентной борьбы за привлекаемые ресурсы, как то имеет место в настоящее время. При этом следует исходить из того, что повышение конкурентоспособности федеральных округов и субъектов Федерации не есть синоним их конкурентной борьбы с другими территориями, которая часто организуется по правилам и неформальным процедурам, не имеющим ничего общего с реальной конкурентоспособностью, с реальным потенциалом и конкурентными преимуществами конкретных регионов.

Таким образом, не вызывает сомнения актуальность научных и прикладных разработок по формированию системы стратегического планирования на региональном и межрегиональном уровнях. Значительная часть отмеченных проблем требует серьезной научной проработки, теоретических обоснований, создания специальных методик, подготовки учебных курсов и т.д., и они не могут быть адекватно решены или изучены в недрах региональных администраций или в ходе разработки частных программных документов межрегионального и регионального развития. Здесь на помощь должна придти наука, которая должна обеспечить научное сопровождение формирующейся системы стратегического

планирования, и здесь имеются интересные исследования и публикации (см., например, [Гранберг, 2002, 2006; Жихаревич, 1995; Коломийченко, Рохчин, 2003; Лексин, Швецов, 2006; Лексин, 2008; Минакир, 2006; Рохчин и др., 2004; Стратегическое планирование..., 1998; Территориальное планирование..., 2003; Швецов, 2010; и др.]).

Предлагаемая читателю монография обобщает многолетний опыт автора в области разработки программных документов стратегического планирования Сибири и ее отдельных регионов. Эти работы выполнялись в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН в тесном сотрудничестве с Аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе, с администрациями субъектов Федерации и сибирских городов, с Межрегиональной ассоциацией «Сибирское соглашение».

При написании данной книги мы исходили из следующих позиций:

1. Стратегическое планирование межрегионального и регионального развития должно опираться на серьезную методологическую и методическую основу и на хорошее знание специфики исследуемых территорий, сегментов экономики, социальной сферы, экологии. Иными словами, желательно, чтобы стратегическому планированию предшествовал опыт научных исследований тенденций и факторов развития тех или иных регионов, причем эти исследования должны осуществляться с народно-хозяйственных позиций (т.е. с учетом целей и приоритетов развития всей страны, а также смежных территорий).

2. Стратегическое планирование должно использовать современный арсенал экономико-математического моделирования и прогнозирования, обоснования и расчетов сценариев перспективного развития.

3. Стратегическое планирование должно опираться на теорию и практику институционализма [Норт, 1997], что дает возможность обоснования системы мер по формированию необходимых институциональных условий и механизмов реализации программных документов перспективного развития.

4. Стратегическое планирование должно базироваться на надежной информационной основе, построенной на современных принципах функционирования информационных систем, регио-

нальной диагностики и систем управления. Такая основа создается в системах межрегионального и регионального мониторинга, которые, как мы считаем, должны входить важнейшей составной частью в систему стратегического планирования и регионального управления.

Такое понимание процессов стратегического планирования и стратегирования в конечном итоге повлияло на структуру предлагаемой читателю книги, которая состоит из трех крупных разделов.

В первом разделе рассмотрены вопросы разработки программных документов стратегического планирования на макрорегиональном уровне – на примере Сибири и Сибирского федерального округа. Второй раздел посвящен опыту формирования многоуровневой системы стратегического планирования в субъекте Федерации (на примере Новосибирской области). И, наконец, в третьем разделе рассматриваются вопросы формирования систем регионального мониторинга, без которого, по мнению автора, невозможны эффективная разработка, реализация и контроль стратегических программных документов межрегионального и регионального развития.

В книге намеренно «вынесены за скобки» теоретические и методические вопросы стратегического планирования, поскольку они будут отражены в специальной публикации автора. Основной акцент сделан на практическом опыте разработки конкретных стратегических документов, подготовленных под его руководством и при непосредственном участии. При этом мы постарались достаточно подробно раскрыть сам процесс «стратегирования» и его организационные стороны.

Свои работы по проблемам стратегического планирования и развития Сибири и ее регионов автор проводил в тесной кооперации и творческом взаимодействии с друзьями и коллегами по научной работе, которым мы выражаем искреннюю признательность: академиком А.Г. Гранбергу, В.В. Кулешову и П.А. Минакиру, члену-корреспонденту РАН В.И. Суслову, докторам экономических наук В.А. Крюкову, В.Д. Маршаку, С.А. Суспицыну, А.Н. Швецову и, безусловно, В.Н. Лексину – с ним нас связывают дружба и общность позиций по вопросам государственного регулирования регионального развития, региональной политики и стратегического планирования. Особых слов благодарности за-

служивают коллеги по ИЭОПП СО РАН, которые, работая под руководством автора над рядом документов по стратегическому планированию, сумели сплотиться в сильную научную команду: доктора экономических наук В.И. Клиторин, Е.А. Коломак, Н.А. Кравченко, А.С. Новоселов, С.В. Соболева, Г.А. Унтура, доктор социологических наук З.И. Калугина, кандидаты экономических наук Г.Д. Ковалева, А.С. Маршалова и М.А. Ягольницер, старший научный сотрудник Ю.С. Ершов, научный сотрудник Л.В. Мельникова и др. Если бы было принято выражать признательность не конкретным людям, а целому коллективу, – автор бы непременно это сделал по отношению к своему родному Институту экономики и организации промышленного производства СО РАН – содружеству истинных ученых, единомышленников и энтузиастов науки. Ни один крупный стратегический документ не является результатом интеллектуального труда одного человека – это работа большого творческого коллектива, и здесь очень большое значение имеет не только его научный уровень и научный потенциал, но и сам дух творчества, содружества, взаимопомощи и поддержки. И в этом отношении коллектив ИЭОПП СО РАН является удивительным примером.

Признательность и уважение автора – полномочному представителю Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе В.А. Толоконскому и его заместителю В.И. Псареву, губернатору Новосибирской области В.А. Юрченко и заместителю председателя правительства этого региона В.А. Никонову, мэру г. Новосибирска В.Ф. Городецкому за их усилия по формированию системы стратегического планирования в Сибири и за ценные мысли и предложения по многим вопросам, почерпнутые нами как в личных контактах, так и на различных конференциях и совещаниях с их участием.

Книга подготовлена в рамках исследований автора по Программе Президиума РАН № 27 «Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез» (проект 13.5 «Формирование многоуровневой системы стратегического планирования: методология, инструменты, институты (на примере Сибири)», руководитель – Селиверстов В.Е.).