

УДК 338.98
ББК 65.9(2P)30-1
С 291

С 291 **Селиверстов В.Е.** Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. – 436 с.

ISBN 978-5-89665-256-4

Монография посвящена методологическим и прикладным вопросам формирования регионального стратегического планирования в единстве его методических, институциональных и информационных аспектов.

В книге рассмотрены концептуальные и методологические вопросы стратегического управления и планирования регионального развития, его основные документы и этапы, правовое и институциональное поле, механизмы реализации макрорегиональных, региональных и муниципальных стратегий и программ. Исследован методический аппарат регионального стратегического планирования. Специальный раздел посвящен анализу состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа. В монографии изложен опыт автора по разработке Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года, Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года и Программы социально-экономического развития региона до 2015 года, Стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска до 2020 года, Стратегии социально-экономического развития г. Бердска Новосибирской области до 2025 года.

Книга адресована работникам науки, органов власти и управления, а также студентам, аспирантам и преподавателям вузов.

ISBN 978-5-89665-256-4

УДК 338.98
ББК 65.9(2P)30-1

© Селиверстов В.Е., 2013 г.
© ИЭОПП СО РАН, 2013 г.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Региональное стратегическое планирование в России: проблемная ситуация

Успешная трансформация российской социально-экономической системы и ее перевод в новое состояние, отвечающее вызовам XXI века, невозможны без формирования и реализации стратегического управления, важнейшая функция которого – стратегическое планирование на всех уровнях: федеральном, межрегиональном, региональном и местном.

Курс на модернизацию предполагает рационализацию пространственной организации российской экономики и российского общества и эффективную трансформацию их систем управления. Это должно сочетаться с совершенствованием федеративных отношений, с повышением роли институтов гражданского общества и усилением их контроля за стратегическими решениями.

В настоящее время система стратегического планирования в России (в том числе регионального стратегического планирования) начинает формироваться на новой основе:

- 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;
- существенно интенсифицировались разработки стратегических документов в субъектах Федерации и крупных городах, расширились информационные возможности таких работ;
- существенно увеличилось количество научных публикаций и диссертационных исследований по проблематике регионального стратегического планирования;
- в Санкт-Петербурге ежегодно проводится общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России» (проведено 11 таких форумов), на котором представляется широкий спектр достижений в этой области.

Все это является отражением как актуальности данной проблематики, так и накопления опыта теоретических исследований и конкретных прикладных работ в области регионального и муниципального стратегирования¹. Кроме того, в России имеются резервы и в развитии научных и методологических основ регионального стратегического планирования, и в его законодательном и организационном сопровождении.

В то же время реальная практика регионального стратегирования в российских регионах и городах пока далека от совершенства:

- используются устаревшие методические схемы и приемы;
- при формировании региональных стратегий, долгосрочных планов и программ не учитываются ключевые различия между стратегическим и традиционным долгосрочным планированием;
- региональное стратегическое планирование строится по шаблону стратегического планирования деятельности фирм и корпораций, и при этом не принимаются во внимание специфические особенности региональных систем как объектов стратегирования;
- стратегическое планирование не подкрепляется реальным и эффективным стратегическим управлением;

¹ Под «стратегированием» здесь и далее автором понимается единый процесс разработки и реализации основных программных документов стратегического планирования.

- практически отсутствует мониторинг эффективности реализации стратегий, программ и их проектов и мероприятий;
- слабо используются современные возможности информационных технологий (в частности интернет-технологий).

Самым большим недостатком внедряемых в федеральных округах, регионах и городах систем стратегического планирования являются их формализм и чрезмерная «технологичность» в ущерб социальной направленности, отсутствие эффективных институциональных условий и механизмов реализации, слабое вовлечение бизнес-структур и институтов гражданского общества в процессы регионального стратегирования.

В целом развитие стратегического планирования в России пока осуществляется в формате единичных и слабо связанных между собой акций вне контекста общих системных преобразований общества, экономики и управления.

Представление книги: предыстория, замысел

Несмотря на существенно возросшее в первое десятилетие XXI века количество практических разработок и публикаций по региональному и муниципальному стратегическому планированию, как в России, так и за рубежом, эмпирические и прикладные исследования в этой области резко доминировали над теоретическими и методологическими. Сегодня в мировой науке еще нет научной школы по региональному стратегическому планированию и управлению, равной по своей значимости созданным И. Ансоффом и М. Портером научным школам стратегирования на уровне фирм и корпораций.

Безусловно, в сфере научных основ регионального стратегического планирования в России накоплен определенный задел. Однако имеющиеся работы и публикации часто лишены системности; преобладают работы описательного характера по опыту разработки того или иного стратегического документа; существует широкий разброс в понятийном аппарате; не решены многие концептуальные вопросы, определяемые сущностью социальных и экономических трансформаций нового тысячелетия. Все это говорит о необходимости новых комплексных и системных исследований в данной области, и настоящая монография, хотя бы отчасти, восполняет имеющийся пробел.

Основу книги составляют исследования автора и других сотрудников Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (г. Новосибирск) по разработке стратегических документов развития экономики Сибири и ее отдельных регионов и городов.

Конечно, разработка и практическая реализация стратегических планов и программ актуальна для всех без исключения регионов России, в разной степени «продвинутых» в этом направлении. Однако опыт развития стратегического планирования в Сибири представляет особый интерес, поскольку именно на этой территории реализовывались и будут реализовываться в будущем наиболее масштабные экономические программы и проекты. Сибирь может считаться модельной территорией с точки зрения совершенствования регионального стратегического планирования, набора сопряженных с ним методических и практических проблем и достигнутых результатов.

В 2010 г. автором была опубликована монография «Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы» (Новосибирск, изд-во ИЭОПП СО РАН, 496 стр.). Книга была посвящена практическому опыту сибирского регионального стратегирования, но в ней были намеренно «вынесены за скобки» его теоретические и методические аспекты. В отзывах читателей на эту монографию указывалось, что было бы целесообразно подготовить к публикации новую книгу, в которой были бы органически соединены как концептуальные, методологические и методические основы регионального стратегического планирования и управления, так и освещена практика разработки конкретных стратегических документов. Это усилило бы как учебно-дидактическую, так и научно-практическую значимость такого издания.

Необходимость совершенствования методологических основ регионального стратегического планирования, выработки рекомендаций по усилению его системности, социальной направленности, информационной обеспеченности, по укреплению институционального, правового и организационного сопровождения, а также апробация выработанных принципов, методических приемов и схем организации на примере одного из крупнейших регионов России – predeterminedли актуальность представленной на суд читателя книги.

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 народнохозяйственных 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, региональной диагностики и систем управления. Это концентрируется в системах межрегионального и регионального мониторинга, которые, как мы считаем, должны входить важнейшей составной частью в систему стратегического планирования и регионального управления.

Структура и содержание книги

Наше понимание процессов стратегического планирования и стратегирования в конечном итоге повлияло на структуру предлагаемой читателю книги. Книга состоит из трех крупных частей, разделенных на главы (каждую главу открывает введение). Автор, стремясь избежать перегрузки глав материалом, сделать изложение более доступным, ввел в главы наряду с параграфами разделы параграфов.

В части I рассмотрены методологические и методические основы регионального стратегического планирования. Ключевое значение здесь имеют первые две главы, посвященные концептуальным и методологическим вопросам стратегического планирования регионального развития, где оно рассмотрено в контексте эволюции систем управления. Выявлены особенности регионального стратегического планирования и управления, и сформулирован его понятийный аппарат и основные принципы. Рассмотрены вопросы реализации региональной политики в России, как предмета регионального стратегического планирования на федеральном уровне. С учетом этих положений далее сформулированы требования к основным документам и этапам регионального стратегического планирования и управления, рассмотрено его правовое и институциональное поле и методический аппарат. Особое внимание автор уделил методологическим и методическим вопросам формирования систем регионального мониторинга как информационно-аналитической основы региональной политики и стратегического планирования. Завершает первую часть книги глава, содержащая анализ состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа.

Следующие две части посвящены изложению опыта автора и его коллег по построению различных документов стратегического планирования на уровне макрорегиона (на примере разработки Стратегии социально-экономического развития Сибири и других общесибирских программных документов – часть II), субъекта Федерации (на примере разработки долгосрочной стратегии и среднесрочной программы Новосибирской области) и отдельных городов (на примере разработки стратегических документов по г. Новосибирску и г. Бердску) – часть III книги¹.

Таким образом, в структуре данной книги значительную часть составляют дополненные и переработанные разделы нашей прошлой монографии «Стратегические разработки и

¹ Не все сибирские стратегические разработки, выполненные автором лично или под его руководством, нашли отражение в данной монографии. Так, здесь не представлены результаты интересных исследований по разработке Стратегии социально-экономического развития Красноярского края на период до 2020 года¹, экономического блока Схемы территориального планирования Новосибирской агломерации (разработка 2012–2013 гг.) и другие исследования.

стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы», и они являются ее «прикладным ядром» (части II и III). Концептуальные и теоретико-методические вопросы регионально-го стратегического планирования отражены в части I данной книги, этот новый раздел значительно превышает и по объему, и по количеству глав разделы, опубликованные ранее.

Благодарности

Свои работы по проблемам стратегического планирования и развития Сибири и ее регионов автор проводил в тесной кооперации со своими друзьями и коллегами по научной работе, с которыми связаны долгие годы исследований и творческих взаимодействий и которым выражает искреннюю признательность: академикам В.В. Кулешову и П.А. Минакиру, членам-корреспондентам РАН В.И. Суслову и В.А. Крюкову, докторам экономических наук Б.С. Жихаревичу, В.Н. Лексину, В.Д. Маршаку, А.Н. Пилясову, С.А. Суспицыну, А.Н. Швецову. Я пользуюсь случаем, чтобы с благодарностью вспомнить и моего учителя академика А.Г. Гранберга, а также моего коллегу доктора экономических наук А.Г. Коржубаева, безвременно ушедших из жизни.

Особые слова благодарности заслуживают 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. Клисторин, Е.А. Коломак, Н.В. Кравченко, А.С. Новоселов, С.В. Соболева, Г.А. Унтура, доктор социологических наук З.И. Калугина, кандидаты экономических наук Т.Ю. Богомоллова, Г.Д. Ковалева, А.С. Маршалова, Л.В. Мельникова, В.Н. Чурашев, М.А. Ягольницер, старший научный сотрудник Ю.С. Ершов и другие.

Признательность и уважение автора – полномочному представителю Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе В.А. Толоконскому и его заместителю В.И. Псареву (ныне – первому заместителю Председателя Исполнительного комитета Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение»), губернатору Новосибирской облас-

ти В.А. Юрченко и заместителю Председателя Правительства Новосибирской области В.А. Никонову, мэру г. Новосибирска В.Ф. Городецкому, председателю Сибирского отделения РАН академику А.Л. Асееву, Председателю СО РАН с 1997 по 2008 год академику Н.Л. Добрецову, председателю Кемеровского научного центра СО РАН академику А.Э. Конторовичу – за их усилия по формированию системы стратегического планирования в Сибири и за ценные мысли и предложения по этим вопросам, почерпнутые нами как в личных контактах, так и на различных конференциях и совещаниях с их участием.

В.Е. Селиверстов