

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.

Часть I
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ
РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

ГЛАВА 1
СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
В КОНТЕКСТЕ ЭВОЛЮЦИИ
СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ

Введение

Развитие российской экономики и общества в условиях усиления процессов глобализации и информатизации требует коренного совершенствования систем управления на всех уровнях: народнохозяйственном, межрегиональном, региональном, местном. 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.

Классическое определение функций управления дано почти столетие назад французским ученым Анри Фаойлем, согласно которому в состав функций управления входят планирование, организация, мотивация и контроль. Другие исследователи включают в число функций управления также анализ, прогнозирование, координацию, регулирование, мониторинг. Однако всеми авторами функция планирования справедливо признается важнейшей функцией управления, «первой среди равных».

Мы будем рассматривать стратегическое планирование, во-первых, в единстве со стратегическим управлением: стратегическое управление не может называться таковым, если оно будет опираться на традиционные виды планирования, равно как построенное по самым современным канонам стратегическое планирование, погруженное в традиционную систему управления, не принесет желаемых результатов. Во-вторых, если рассматривать стратегическое планирование и управление регионального развития применительно к разным уровням территориальной иерархии, то мы неизбежно должны использовать категории системного подхода и говорить о *системе* регионального стратегического планирования и управления и о соподчинении и взаимосвязи различных уровней планирования.

1.1. Определение ключевых понятий

Стратегическое управление – новая ветвь управления в социальных системах и науках

История управления в социальных системах насчитывает несколько тысячелетий. Но лишь в последние пятьдесят лет оформилась его новая ветвь – стратегическое управление как естественная реакция государства, бизнеса и общества на новые технологические уклады в экономике, сопровождающиеся усложнением производственно-технологических связей, увеличивающейся скоростью распространения технического прогресса и возникновения новых технологий, товаров и услуг. Повышение конкурентоспособности корпораций, фирм и компаний в этих условиях возможно не столько за счет правильных и оперативных тактических решений, сколько на основе выбора стратегических альтернатив перспективного развития, когда учитываются внешние условия, вызовы и угрозы, и эти знания используются в текущей управленческой деятельности.

Мировой опыт теории и практики стратегического управления и планирования нашел отражение в многочисленных зарубежных публикациях. Среди основных идеологов и методологов стратегического управления и планирования отметим И. Ансоффа

[Ансофф, 1989, 2009], Г. Минцберга [Минцберг и др., 2000, 2001], М. Портера [Портер, 2006], П. Дрюкера, Д. Миллера, А. Чандлера, Ф. Селзника, Й. Шумпетера [Шумпетер, 2007], Р. Саймонса [Simons, 2010]. Важные результаты в этой области достигли также Р. Акофф [Акофф, 2002], У. Кинг и Д. Клиланд [Кинг, Клиланд, 1982], Г. Хэмел и К. Прахалад [Хэмел и др., 2005], Дж. Куинн и др. Характерно, что в этой отрасли знания пересеклись интересы экономистов, социологов, историков, философов, психологов, политологов, антропологов, биологов. Их разные подходы, разные «углы зрения» позволили в итоге сформировать достаточно целостное представление этой сферы научного познания, которая нашла самый непосредственный выход в реальной экономической практике, в управлении деятельностью фирм и корпораций, городов и регионов.

В СССР в экономической науке и практике сами термины «стратегическое планирование», «стратегическое управление» использовались крайне редко, хотя при реализации ядерной и космической программ, программ формирования важнейших народнохозяйственных комплексов (например Западно-Сибирского нефтегазового) отдельные их элементы нашли достаточно эффективное применение.

Анализ опубликованных работ по стратегическому планированию и управлению показал, во-первых, лавинообразное количество научных исследований в этой области, начиная с 60-х годов прошлого века, и формирование на этой основе более десятка научных и прикладных школ, во-вторых – их безусловную концентрацию лишь на СПУ фирм и организаций. Проблемы стратегического управления и планирования развития национальной и региональной экономики долгое время незаслуженно оставались в тени, появлялись лишь эпизодические работы по стратегическим планам городов¹. Прикладные разработки в этой

¹ Например, в обширной библиографии по СПУ, приведенной в книге Г. Минцберга, Б. Альстрэнда и Дж. Лэмпела «Стратегическое сафари: экскурсия по дебрям стратегий менеджмента», изданной в 1998 г., в списке анализированных работ, представляющих различные школы стратегирования (почти 400 наименований), лишь одна из них была непосредственно связана со стратегическим планированием развития городов [Минцберг и др., 2000, с. 312–325]. (В России эта книга опубликована под названием «Школы стратегий».)

области фактически целиком основывались на механическом перенесении теоретических конструкций, принципов и инструментов, которые предлагались для управления отдельными фирмами, компаниями и некоммерческими организациями.

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 (в подавляющей своей части они касались именно вопросов стратегического планирования в регионах и городах, а не стратегического управления региональным и муниципальным развитием), эмпирические и прикладные исследования в этой области резко доминировали над теоретическими и методологическими. В мировой науке еще не создана научная школа по региональному стратегическому планированию и управлению, равная по своей значимости научным школам по стратегированию на уровне фирм, созданным, например, И. Ансоффом и М. Портером.

Определение понятий «стратегия», «планирование», «управление»

Прежде чем приступить к анализу имеющихся научных школ стратегирования, целесообразно определиться с некоторыми понятиями. Ключевыми из них являются понятия: «стратегия», «планирование» и «управление», а также их комбинации.

В «Большой экономической энциклопедии» дано следующее определение понятия «управление»: «Управление – целенаправленные, целесообразные действия, обращенные на согласование мнений людей и совместимость их деятельности» [Большая экономическая энциклопедия..., 2007, с. 690]. Здесь акцент делается на процессе совместной деятельности людей, а не на процессе поддержания функционирования или перевода системы из одного состояния в другое.

Что касается «планирования», то, не останавливаясь на самом общем его смысле как на «процессе разработки плана», воспользуемся его определением, данным в «Современном экономическом словаре»: «Планирование – одна из составных частей управления, заключающаяся в разработке и практическом осуществлении планов, определяющих будущее состояние экономической

системы, путей, способов и средств его достижения» [Современный экономический словарь..., 1997, с. 243].

Если в отношении понятий «планирование» и «управление» имеются достаточно устоявшиеся точки зрения и позиции, то понятие «стратегия» допускает самые различные толкования, при этом характерен сам их генезис на протяжении последних десятилетий.

Отечественные толкования «стратегии» в советский период сводились в основном к ее военной и политической ипостаси. В экономической литературе наблюдался характерный переход от достаточно прямолинейных восприятий стратегии как общего плана ведения работ и долговременных наиболее важных планов и намерений к более четкой ее характеристике, учитывающей категории использования средств и ресурсов, целеполагания и условий внешней среды.

Воспользуемся, например, отечественными определениями «стратегии» из словарей и энциклопедий, изданных в разные годы.

◆ В «Словаре иностранных слов», переизданном в 1985 г., указывается, что «...СТРАТЕГИЯ [гр. *stratēgia* < *stratos* войско + *agō* веду] – 1) составная часть военного искусства, представляющая ее высшую область; охватывает вопросы теории и практики подготовки вооруженных сил к войне и ее ведения; тесно связана с политикой государства и находится в непосредственной от нее зависимости; 2) искусство руководства общественной, политической борьбой; общий план ведения этой борьбы, исходящий из расстановки и соотношения основных классовых, политических сил на данном этапе исторического развития» [Словарь..., 1985, с. 475–476].

◆ В знаменитом «Толковом словаре русского языка» С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой (издание 1993 г.) стратегия определяется как «1. Наука о ведении войны, искусство ведения войны... 2. Общий план ведения войны, боевых операций... 3. Искусство руководства общественной, политической борьбой, а также вообще искусство планирования руководства, основанного на правильных и далеко идущих прогнозах» [Ожегов, Шведова, 1993, с. 799].

◆ В «Большом экономическом словаре» под редакцией А.Н. Азрилияна стратегия определяется как «...искусство руководства; общий план ведения этой работы, исходя из сложившейся действительности на данном этапе развития» [Большой экономический словарь..., 1994, с. 396].

◆ «Современный экономический словарь», изданный в 1997 г. (авторы: Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева), указывает, что «...СТРАТЕГИЯ экономическая – долговременные, наиболее принципиальные, важные установки, планы, намерения правительства, администрации регионов, руководства предприятий в отношении производства, доходов и расходов, бюджета, налогов, капиталовложений, цен, социальной защиты» [Современный экономический словарь..., 1997, с. 324].

◆ В «Новой экономической энциклопедии» Е.Е. Румянцевой стратегия трактуется как «...способ использования средств и ресурсов, направленный на достижение определенной цели и учитывающий условия внешней среды. Является одним из ключевых понятий в исследовании операций и учитывает такие факторы, как неопределенность, случайность и риск. ...Применительно к социальному управлению под стратегией понимается установление целей и задач, механизма и условий их реализации на базе сочетания интересов макро- и микроэкономики. Важнейшими характеристиками стратегии являются альтернативный подход и возможность корректировки» [Румянцева, 2008, с. 603].

Множество определений стратегии имеется в зарубежной литературе, они характеризуют направленность той или иной научной школы стратегирования (к ним мы еще обратимся позже), и это совершенно естественно: все зависит от того, под каким «углом зрения», с каких позиций мы подходим к этому ключевому понятию. Так, Г. Минцберг приводит пять различных толкований слова «стратегия» (знаменитый постулат стратегии как единства «пяти П»): стратегия как план, как ловкий прием, как паттерн¹, как позиция и как перспектива [Минцберг и др., 2001, с. 33]. Не придавая слишком большой значимости трактовке стратегии как изощренного «приема», используемого в военной, политической или конкурентной борьбе для достижения победы над потенциальным противником, отметим, что с позиций регионального стратегического планирования и управления, все остальные толкования имеют определяющее значение.

Нет необходимости обосновывать очевидные «родовые» характеристики стратегии как «плана» и «перспективы», на заре СПУ именно они рассматривались в качестве основных, если не

¹ Паттерн – образец решения задачи, который может быть использован в различных ситуациях. Это понятие также часто трактуется как принцип поведения, устойчивая схема действий, поведенческий стереотип.

единственных. Однако, как отмечает Г. Минцберг, понимания стратегии только как плана явно недостаточно; необходимо такое определение, которое включало бы в себя и результативное поведение. Таким образом, переходя уже от категории планирования к категории управления, он выходит на определение стратегии как «паттерна» определенной линии действий. Согласно такому пониманию, стратегия (и заранее продуманная, и выстраивающаяся по ходу развития событий) есть по своей сути некая последовательность в поведении. Иными словами, в таком понимании стратегия – это принцип поведения или следование некой модели поведения. При определении стратегии как «позиции» в первую очередь имеется в виду соотношение объекта (фирмы, организации) с внешней средой; из этого следует, что категория «позиционирования» во внешнем окружении также является ключевой в концепциях стратегического планирования и управления.

1.2. Школы стратегий – методологическое поле современного стратегического планирования

Краткие характеристики основных научных школ стратегирования

Не беря на себя смелость претендовать на формирование научной школы стратегирования, постараемся пойти иным путем: проанализировав характерные черты, достоинства и недостатки существующих научных школ корпоративного стратегического планирования и управления, попытаемся вычлнить те полезные элементы каждой из них, которые в совокупности могут составить некий научный базис регионального и муниципального стратегического планирования и управления с учетом характерных особенностей региональных систем, отличающих их от функционирования отдельных фирм, компаний и организаций.

Для краткой оценки основных позиций в отношении конструирования и использования стратегий, которые нашли отражение в различных научных школах, воспользуемся как изучением первоисточников, так и основными классификационными при-

знаками этих школ, которые представлены в блестящей книге Г. Минцберга, Б. Альстрэнда и Дж. Лэмпела «Школы стратегий» (оригинальное название «Стратегическое сафари: экскурсия по дебрям стратегий менеджмента»). Авторами критически рассмотрены следующие научные школы [Минцберг и др., 2000]:

1) школа дизайна: формирование стратегии как процесс осмысления;

2) школа планирования: формирование стратегии как формальный процесс;

3) школа позиционирования: формирование стратегии как аналитический процесс;

4) школа предпринимательства: формирование стратегии как процесс предвидения;

5) когнитивная школа: формирование стратегии как ментальный процесс;

6) школа обучения: формирование стратегии как развивающийся процесс;

7) школа власти: формирование стратегии как процесс ведения переговоров;

8) школа культуры: формирование стратегии как коллективный процесс;

9) школа внешней среды: формирование стратегии как реактивный процесс;

10) школа конфигурации: формирование стратегии как процесс трансформации.

При этом первые три школы, по мнению авторов книги, имеют предписывающий (прескриптивный) характер, т.е. считается, что их адепты концентрируются на том, как нужно разрабатывать стратегии (и, соответственно, их меньше интересует то, как они в действительности формируются и, главное, реализуются). Следующие шесть описывающих (дескриптивных) школ, напротив, основное внимание уделяют реальным процессам разработки стратегий. Школы в этих двух группах ранжированы по порядку их возникновения, начиная с середины 50-х годов прошлого века. Последняя школа конфигурации, идеологом которой является основной автор этой книги – профессор Г. Минцберг, – как бы

объединяет все лучшее, что имеется во всех остальных школах стратегирования, она синтезирует как процесс построения стратегии, так и ее содержание, как организационную структуру, так и окружение.

Сравнение достоинств и недостатков указанных школ можно провести, сопоставив их важнейшие характеристики по следующим позициям:

- ключевые характеристики стратегии;
- основные акторы¹;
- характер изменений, отражаемых в стратегиях;
- позиция руководства фирмы к процессу стратегирования;
- характеристика влияния внешней среды.

Более подробно рассмотрим первые три школы (дизайна, планирования и позиционирования), поскольку именно они формируют «скелет» современного стратегического планирования.

◀ *Школа дизайна*

Ее авторство принадлежит Ф. Селзнику, У. Ньюману и К. Эндрюсу. Она рассматривает модель построения стратегии как попытку достижения совпадения или соответствия внутренних и внешних возможностей компании. В ней основной акцент делается на оценке внешних и внутренних ситуаций, в которые погружена конкретная фирма или организация. При этом к первым относятся существующие во внешнем окружении угрозы и возможности, ко вторым – сильные и слабые стороны данной организации. Нетрудно заметить, что именно такая постановка вопроса послужила основой знаменитого SWOT-анализа, составляющего неотъемлемую часть большинства разработанных стратегий. Весьма характерно, что в период написания книги в модель дизайн-школы в качестве важного ее сегмента вводилось понятие «социальной ответственности» бизнеса – весьма актуального принципа современного этапа взаимодействия власти, бизнеса и общества.

¹ Актор – непосредственный участник экономической деятельности, субъект хозяйствования; участник преобразований, движимый собственными мотивами и обладающий для этого соответствующим опытом.

Систему оценки стратегий, по мнению авторов школы, составляют последовательность, согласованность, преимущество (конкурентное) и осуществимость. Основной движущей силой, мотором разработки стратегий школа дизайна признает единственного стратега, которым выступает располагающийся на вершине организационной пирамиды руководитель данной фирмы или организации. При этом стратегия строится как жесткая последовательность определенных шагов и этапов с весьма детерминистской оценкой будущих событий. Школа дизайна практически не затрагивает содержания стратегии, и основное внимание ее сторонников концентрируется на процессе ее разработки.

Несмотря на достаточно критичное отношение к дизайн-школе со стороны авторов книги «Школы стратегий»¹, они отмечают, что ее основное достоинство состоит в том, что именно она разработала особый язык, на котором обсуждаются проблемы формирования стратегий, и ввела центральное понятие стратегического менеджмента, а именно – положение о том, что стратегия отображает фундаментальное соответствие между внешними возможностями и внутренним потенциалом фирмы или организации.

◀ *Школа планирования*

Создатель и идеолог школы – профессор И. Ансофф. Школа базируется на представлении, согласно которому разработка стратегии осуществляется в ходе структурированного и формализованного процесса. При этом основная модель стратегического планирования реализуется как четкая последовательность следующих стадий: постановки задач; внешний аудит (анализ и прогноз внешней среды); внутренний аудит (оценка сильных и сла-

¹ В частности, уничтожительной критике подвергается процесс разработки стратегии, когда оценка слабых и сильных сторон, возможностей и угроз конкретной организации осуществляется на базе SWOT-анализа приглашенной группой бизнес-консультантов. «Ее представители убеждены, что «зашедший» в организацию консультант (совсем как студент в аудиторию) легко осуществит анализ ССВУ (русскоязычный вариант аббревиатуры SWOT – прим. автора)... И в таком случае... формулирование стратегии занимает не более четырех-пяти рабочих дней, анализ и модернизация стратегии – двух или трех дней» [Минцберг и др., 2000, с. 37]. Вообще, нелюбовь авторов к «плановикам» и «бизнес-консультантам» из консалтинговых фирм, подражающих разрабатывать стратегии, весьма заметна. Интересно было бы увидеть их реакцию на современный российский рынок консалтинговых услуг в сфере стратегирования.

рых сторон организации); оценки стратегии (например на базе оценки рисков); стадия операционализации стратегии; программирование процесса в целом. Главным элементом аудита внешней среды фирмы является прогнозирование ее будущего состояния. При построении моделей будущего школа планирования рекомендует использовать различного рода сценарии, описывающие возможный ход развития фирмы при тех или иных сочетаниях внешних и внутренних условий. Таким образом, важнейшими компонентами стратегического планирования являются сценарное планирование и стратегический контроль (который в том числе предусматривает возможность пересмотра и корректировки разработанных стратегий).

Так же как и в школе дизайна, в школе планирования считается, что высшее руководство компании должно быть главным «архитектором» стратегии, однако ее критики полагают, что на практике на долю такого «архитектора» выпадает, скорее всего, лишь одобрение, но никак не «выстраивание» стратегий. Хотя ответственность за принципиальную сторону всего стратегического процесса возлагается на высшее руководство компании, ответственность за практическую сторону ложится на плечи кадровых плановиков.

Критики школы стратегического планирования концентрируют внимание на трех основных ее ошибках:

1) предопределение (предполагается, что организация в процессе стратегического планирования должна либо предвидеть изменения окружающей среды, либо контролировать ее, либо просто предполагать ее стабильность);

2) разделение (в данной школе якобы происходит отделение мыслей от действий, стратегий – от «тактики», формулирования – от осуществления¹, мыслителей – от исполнителей, стратегов – от объекта стратегий);

3) чрезмерная формализация всех стадий процессов разработки стратегий.

¹ Упрек в том, что в школе планирования разделены процессы разработки (формулирования) стратегии от ее осуществления, фактически принижает ее роль в системе управления корпорацией, фирмой или организацией. Ниже мы покажем, что такая точка зрения не является вполне корректной.

Г. Минцберг с коллегами пишет: «Фиаско стратегического планирования – это провал формализации, систем, которые справляются с подобного рода заданиями гораздо лучше, чем люди из плоти и крови. Это и фиаско попыток предсказать возможные отклонения в процессе последовательного развития событий, подвергнуть институционализации творческий процесс и заменить обработанными данными непосредственное восприятие, втиснуть динамичные факторы в жесткие временные рамки. Формальные системы могут, конечно, обрабатывать большее количество информации – по крайней мере, специальным образом подготовленной, обобщать ее и накапливать. Но они никогда не смогут сжиться с ней, понять ее и синтезировать» [Минцберг и др., 2000, с. 65].

◀ Школа позиционирования

Формирование данной школы неизменно ассоциируют с профессором М. Портером – одним из ведущих специалистов в мире в области изучения природы конкуренции¹. Как часто отмечается в литературе, переломным для судьбы школы позиционирования стал выход знаменитой книги М. Портера «Конкурентная стратегия» [Porter, 1980], которая в существенной степени определила новые черты стратегического менеджмента.

◆ В этой связи сделаем замечание, что понятие «управление» шире понятия «менеджмент». Менеджмент – это особый вид управленческой деятельности на уровне фирм и организаций, но не стран или регионов. Между тем в литературе часто эти понятия отождествляются (хотя в некоторых случаях такие подмены понятий вполне оправданны, так как ряд авторов действительно трактуют «менеджмент» именно в расширительных терминах «управления»). Это связано, в том числе, с языковыми особенностями этих толкований в англоязычной литературе («management» как синоним «управления» для фирм и организаций; «governance» – для стран, регионов и городов).

¹ В последние годы М. Портер специализируется на вопросах конкурентоспособности стран и регионов. Так, в 2006 г. Правительство России заказало М. Портеру провести исследование с целью анализа конкурентоспособности страны. Кроме того, проф. М. Портер известен как один из идеологов и популяризаторов «экономических кластеров».

Взяв за основу главные «родовые» принципы и особенности школ дизайна и планирования, М. Портер, во-первых, усилил значимость стратегий самих по себе, а не только процесса, посредством которого они формируются и использовал для этого ключевое понятие конкурентоспособности как основного направления реализации фирмой или компанией их стратегических преимуществ и, во-вторых, сосредоточился не на всех возможных стратегиях, а на ограниченном числе ключевых стратегий, реализация которых может принести желаемые результаты.

Такие стратегии были названы *генерическими*, и их отбор осуществлялся на базе конкурентного и отраслевого анализа. В итоге школа позиционирования рассматривает *стратегию* не как уникальную перспективу, а как генерическую позицию, которая может быть воспроизведена по определенному шаблону. По мнению М. Портера, стратегия бизнеса должна основываться на структуре рынка, на котором оперирует компания. Он выстраивал свою теорию на основе широко признанного восприятия стратегии как дизайна, в то время как предлагаемые им процедуры во многом были проникнуты духом школы планирования. Использование категории «генерические стратегии», по сути, впервые рассматривало стратегии как паттерн.

Имея в виду коммерческие фирмы и компании как основную сферу применения экономических стратегий, главный акцент при определении их конкурентных преимуществ делался на издержках и дифференцировании. Соответственно в качестве определяющих предлагались три генерические стратегии, ориентация на которые может позволить фирме добиться результатов, превышающих среднеотраслевые: лидерство по издержкам, дифференцирование и фокусирование, или уменьшение масштаба.

К недостаткам школы позиционирования, во-первых, относят то, что она была ориентирована прежде всего на экономические аспекты (и на экономические процессы, которые могли быть хорошо количественно определены) при игнорировании социальных и политических аспектов, а также экономических, которые трудно количественно определить. Во-вторых, дефекты школы позиционирования связывались с преимущественным акцентом на внешних условиях фирм и компаний (прежде всего отраслевых и конкурентных) и недооценкой их внутренних возможностей.

Отмеченные три школы стратегирования (дизайна, планирования, позиционирования) нашли самое широкое применение в реальных практиках разработки и реализации стратегий на уровне фирм и компаний. Их взяли на вооружение крупнейшие корпорации¹. Что касается успеха, фактической реализуемости намеченных стратегий, то они часто оказывались далеки от запланированных параметров развития. Это давало серьезные козыри противникам этих школ, но, по нашему мнению, в целом не снижало их теоретическую, методическую и практическую значимость.

Следующие шесть школ, несмотря на их декларируемую дескриптивную сущность, не нашли столь широкого применения. Однако каждая из них представляет определенный интерес, поскольку фокусирует внимание на одной, особенной черте стратегического планирования (кроме школы обучения, имеющей более комплексный характер), которую целесообразно иметь в виду и использовать в реальном процессе стратегирования на самых различных уровнях.

◀ *Школа предпринимательства*

Хотя основателем данной школы считается П. Друкер, ее развитие связано с именем выдающегося экономиста XX века профессора Йозефа Шумпетера (для которого, впрочем, это было «побочным продуктом» его научной деятельности). Центральное понятие школы предпринимательства – видение, мысленное представление стратегии, рожденное или отображенное в сознании предпринимателя (по Й. Шумпетеру, предприниматель – не обязательно тот, кто создает первоначальный капитал или изобретает новый продукт; прежде всего он обладает коммерческой идеей). Сторонники этой школы считали, что ключевым, обеспечивающим успех организации фактором является персонализированное руководство, базирующееся на стратегическом предвидении. Постулировалось, что предприниматель делает акцент не столько на построении стратегии, сколько на активном поиске

¹ Например, американская компания General Electric долгое время формировала свои тактические и стратегические планы на базе основных выводов и рекомендаций школы планирования.

новых возможностей; создание стратегии в предпринимательском стиле характеризуется решительным движением вперед вопреки неопределенности ситуации.

Школа предпринимательства выдвинула на первый план такие важнейшие аспекты формирования стратегии, как упреждающий (проактивный) характер этого процесса и ту роль, которую играют в нем индивидуальное руководство и стратегическое видение. Очевидно, что стратегии, основанные на предвидении, резко отличаются от «заимствованных» стратегий в виде паттерна.

Основным недостатком школы предпринимательства считается то, что она полностью сводит формирование стратегии к поведению одного человека и при этом практически никак не объясняет сам стратегический процесс.

◀ *Когнитивная школа (школа познания)*

Школа создана Г. Саймоном и Дж. Марчем, которые полагают, что предпосылкой стратегического познания является существование неких ментальных структур, с помощью которых организуется знание. Для обозначения этих структур они использовали термины «фрейм»¹, интеллектуальная модель, карта. Считалось, что в голове любого опытного руководителя «живут» оказывающие значительное влияние на его поведение причинные (каузальные) карты (ментальные модели).

Согласно сторонникам этой школы, стратегия – это понимание, и потому построение стратегии можно назвать «достижением понимания»; формирование стратегии является протекающим в сознании стратега процессом познания; стратегии зарождаются как перспективы (в форме концепций, карт, схем, фреймов), предписывающие способы получения информации из окружающей среды. Очевидно, что в такой постановке вопроса созданная психологами когнитивная школа является абсолютно неоперациональной с точки зрения возможностей ее практического применения.

¹ Фрейм (англ. *frame* – кадр, рамка) – структура, содержащая некоторую информацию. Термин используется в социальных науках, программировании и др.

◀ Школа обучения

По нашему мнению, эта школа является одной из самых интересных с точки зрения заложенных в ней принципов. Ее развитие связано с именами Ч. Линдблома, Р. Кайерта, К. Бейка, Дж. Куинна, К. Прахалада и Г. Хэмела. Согласно школе обучения, стратегии возникают тогда, когда люди (действуя иногда индивидуально, но чаще коллективно) приходят к изучению (обучению) складывающейся ситуации, на этой основе исследуют способность организации справиться с нею и, в конечном счете, реализуют действенную схему поведения.

Центральным моментом в школе обучения является то, что она соединяет процессы формулировки (разработки) стратегии и ее внедрения (реализации) и воссоединяет связь между «мыслями и действиями». Процедура обучения носит развивающийся характер и принципиально важно, что это динамический процесс, когда фактически и разработка, и реализация стратегии не разделены во времени и пространстве.

◆ Дж. Куинн так описывает этот процесс: «...к тому времени, когда стратегия начинает выкристаллизовываться, отдельные ее части уже внедряются. В ходе процесса формулирования стратегии они дают толчок ее развитию и формируют психологические обязательства по отношению к ней, что обуславливает плавный поворот к ее гибкой реализации. Постоянная интеграция одновременно протекающих инкрементальных процессов формулирования стратегии и ее осуществления является сутью искусства эффективного стратегического управления» (цит. по кн.: [Минцберг и др., 2000, с. 152].

Школа обучения отходит от принципов предыдущих школ, которые постулируют ведущую роль в стратегировании руководителя фирмы, плановика или предпринимателя. В ней считается, что в процесс создания стратегии свой вклад может внести практически любой приобщенный к данной организации и к нужной информации человек; каждый может в меру своей компетенции и понимания узких частей стратегии внести свою лепту в этот процесс¹.

¹ Мы считаем, что в такой постановке школа обучения впервые ставит вопрос о важности института «стейкхолдеров» (заинтересованных лиц) в процессе формирования и реализации стратегий.

В этой связи большое значение в развитии этой школы имеет использование понятия «инкрементализма», когда процесс формирования стратегии характеризуется малыми и взаимосвязанными приращениями, которые, логически и последовательно наслаиваясь друг на друга, приводят к новому пониманию стратегических перспектив и возможностей.

Школа обучения использует также понятия «стержневых компетенций» компаний (рассматриваемых как результат коллективного обучения организации – в первую очередь координации различных производственных навыков и интеграции многочисленных технологических потоков) и их «стратегических намерений». На основе последних формируются главные цели, определяются новые рыночные возможности фирмы и, кроме того, они выступают как вдохновляющий сотрудников компании девиз (в нашем понимании «миссия», которая будет описана ниже).

При всей важности методологических подходов, используемых в школе обучения, мы считаем, что в ее рамках в целом не была создана полноценная и операциональная модель обучения процессу формирования стратегии. Кроме того, ее последователям не следовало столь категорично противопоставлять контроль как важную составную часть стратегического управления (сторонники данной школы фактически отрицают его) и развивающееся обучение.

◀ *Школа власти*

Основатели и последователи данной школы (Г. Аллисон, Дж. Пфеффер, Г. Салансик, Г. Этли, Э. Петтигрю, Дж. Боуэр) рассматривают формулирование и формирование стратегии как политический процесс и как открытую борьбу за влияние, что вызывает необходимость использования управленцами властных и политических методов (*политика* в данном контексте означает использование власти иным, нежели чисто экономическим, образом). В такой трактовке создание стратегии неизбежно ассоциируется со сделкой или компромиссом между конфликтующими индивидами, группами или коалициями. С точки зрения конкретной компании рассматривается два уровня власти: «микровласть», которая характеризует взаимоотношения между ин-

дивидами и группами внутри организации и «макровласть», которая имеет дело с взаимосвязями между организацией и внешней средой.

Следует сказать, что ряд «рецептов» данной школы по использованию политических средств в процессе стратегирования имеют вполне конструктивный характер (например, прогноз поведения коалиций, создание упреждающих коалиций и т.д.). В рамках этой школы, пожалуй, впервые среди рассмотренных ранее школ, активно используется понятие «интерес», имеющее важное значение в современных концепциях стратегирования. Но гораздо более значимым является установка адептов школы (Дж. Пфеффер и Г. Салансик) на целесообразность не только адаптаций организаций к условиям внешней среды (это признается всеми школами), но и изменения самого внешнего окружения так, чтобы оно соответствовало потребностям данной фирмы или организации¹.

Выделим еще одно принципиальное положение школы власти, которое серьезно отличает ее от других школ и которое, по нашему мнению, должно быть одним из основополагающих во всех будущих стратегических разработках: рассмотрение не только самой фирмы или организации с позиции ее собственных внутренних интересов, но и выход «вовне» – в сотрудничество и альянсы с другими компаниями или с «группами интересов».

Так, Дж. Пфеффер и Г. Салансик отмечают, что «растущая взаимозависимость компаний определяет положение, когда организационные и межорганизационные эффекты опосредуются не столько безличными силами рынка, сколько регулированием и политическими переговорами... Переговоры, политические стратегии, управление институциональными отношениями организации, – именно эти вопросы приобретают все большее значение» [Pfeffer, Salancik, 1978, с. 94].

Таким образом, впервые на «арене стратегирования» ключевые понятия «конкурентоспособность», «конкурентная борьба» и «конкурентные позиции» дополняются понятиями «взаимодейст-

¹ Позже мы остановимся на этом вопросе с позиций российских реалий на примере возможностей изменения «федеральных правил игры» на базе реализации рекомендаций, заложенных в стратегиях развития макрорегионов (федеральных округов).

вие), «сотрудничество» и «кооперация». В связи с этим в «школе власти» активно обосновываются и используются такие категории, как «кооперативные стратегии», «стратегические альянсы», «концепция деловых сетей». Фактически здесь, по нашему мнению, проглядываются и зачатки кластерной теории, которая позже была развита другими исследователями.

Основной недостаток данной школы, по нашему мнению, состоит в том, что в целом она практически игнорирует экономическую сущность стратегий и рассматривает их скорее как некую «позицию», но не «перспективу».

◀ *Школа культуры*

Создатели школы – Э. Ренман и Р. Норманн (заметное развитие получила в Скандинавии). Понятие «культуры» в первую очередь ассоциируется здесь с «организационной культурой», «идеологией», «стилем принятия решений и их исполнения». Основная посылка данной школы состоит в понимании организации (фирмы, компании) как коллективной социальной системы и в том, что основу их конкурентного стратегического превосходства составляют уникальные (и, чаще всего – невозпроизводимые) культурные традиции.

Культура рассматривается как важнейший ресурс компаний; постулируется, что фирму следует рассматривать не в качестве эклектичного набора осязаемых материальных ресурсов, а как иерархию нематериальных знаний и процессов, необходимых для создания нового знания. Согласно воззрениям приверженцев этой школы, формирование стратегии превращается в управление коллективным познанием в виде процесса социального взаимодействия, основанного на общих для членов данной организации убеждениях и понимании.

Критики школы культуры отмечают ее каузальную неопределенность и концептуальную расплывчатость, что делает ее трудной для понимания, не говоря уже о воспроизведении. Другой недостаток состоит в том, что она приравнивает стратегическое преимущество к организационной уникальности, которая, по сути, является достаточно консервативным явлением. В таком контексте школа культуры фактически направлена на сопротивление стратегическим изменениям.

◀ Школа внешней среды

Формирование данной школы связывают с именами М. Ханнана, Дж. Фримена и Д. Пью. Уже из ее названия ясно, что определяющее значение в этой школе уделяется внешней среде и «реактивному» процессу формирования стратегий под ее влиянием. Если остальные школы рассматривают внешнюю среду как один из факторов стратегирования, то школа внешней среды – как главную составляющую этого процесса. Организации (компании) отводится в этом случае пассивная роль, заключающаяся в реакции на происходящие во внешнем окружении события. Создание стратегии сводится к процессу отражения внешних условий, что, по сути, выводит эту школу за границы стратегического управления. В такой постановке руководство компании рассматривается как пассивный элемент стратегического процесса, задача которого сужается лишь к идентификации внешних сил и обеспечению адаптации к ним этой организации.

Школа выросла из так называемой «теории ситуационных факторов», описывающей взаимосвязи между конкретными измерениями окружения и определенными признаками организации (например, согласно этой теории, чем стабильнее внешняя среда, тем формальнее внутренняя структура фирмы). Она достаточно «всеядна» и собирала под свою «крышу» как биологов и специалистов в области популяций, так и социологов и неoinституционалистов. К сожалению, формально используя некоторые положения институциональной теории, эта школа не сумела воспользоваться ее уникальным потенциалом для обогащения теории и практики стратегирования.

◀ Школа конфигурации

Основные идеологи данной школы – А. Чандлер, Г. Минцберг, Д. Миллер, Р. Майлз и К. Сноу. Данная школа позиционирует себя в качестве некоего «примиряющего симбиоза» всех остальных школ стратегирования. Это достигается тем, что устойчивые структуры организации и внешней среды рассматриваются в ней как конфигурации, а процесс разработки стратегии – как трансформация. Г. Минцберг отмечает, что основные положения школы конфигурации заключают в себе предпосылки

других направлений, но при этом каждая из них рассматривается в строго определенном контексте.

Основные положения данной школы заключаются в следующем [Минцберг и др., 2000, с. 252–253]:

1. Организация на протяжении большей части времени своего существования может быть описана как некая устойчивая конфигурация ее составных частей с присущим ей набором стратегий. Такие периоды стабильности время от времени прерываются трансформацией – «квантовым скачком» в иную конфигурацию.

2. Чередование периодов устойчивого состояния конфигурации и переходного процесса трансформации со временем выстраивается в схематичную последовательность («концепция жизненных циклов организаций»).

3. Основная цель стратегического менеджмента состоит в поддержании стабильности организации на относительно длительных отрезках времени. Но в периоды возникновения потребности в трансформации стратегический менеджмент должен обеспечить управление процессом перехода и сохранение жизнеспособности организации.

4. Процесс построения стратегии сводится к разработке концепций или формальному планированию, к систематическому анализу и видению ситуации руководством, к скооперированному обучению или конкурентной политике, к сосредоточенности на индивидуальном обучении, коллективной социализации или ограничивается реакциями на воздействия внешней среды. Однако его обязательным условием выступает своевременность предпринимаемых действий и их адекватность. Иными словами, все рассмотренные ранее школы построения стратегий сами по себе представляют определенные конфигурации.

5. Результирующие стратегии принимают формы планов, схем, позиций, перспектив – но, опять же, каждая в свое время и в соответствии с ситуацией.

Большое внимание основатели данной школы уделяли классификации различных организаций с точки зрения их конфигураций («предпринимательская организация», «политическая организация», «миссионерская организация» и т.д.). Соответственно для каждой конфигурации структуры и власти предлагались особые способы формирования стратегий их развития. Мы счита-

ем, что это, на самом деле, было серьезным шагом вперед, поскольку очевидно, что не все «рецепты» формирования стратегий развития бизнеса могли быть применены при разработке стратегий развития, например учебных организаций.

Сопоставление школ стратегирования с точки зрения их отношения к изменениям

Мы постарались дать краткие характеристики школ стратегирования, основываясь как на нашем собственном их анализе, так и используя выводы, изложенные в цитируемой книге Г. Минцберга, Б. Альстрэнда и Дж. Лэмпела «Школы стратегий». Так, давая общую оценку всем школам, они рассмотрели ряд проблем и соотнесли им соответствующие вопросы:

Проблема	Основные вопросы
Сложности	◆ Насколько сложной должна быть хорошая стратегия?
Интеграции	◆ Насколько интегрированной должна быть хорошая стратегия?
Генерического характера стратегии	◆ Насколько уникальной или новой должна быть стратегия?
Контроля	◆ Каким должен быть процесс создания эффективной стратегии? ◆ Стратегии как намеченные планы или стратегии как реализованные модели?
Коллективного взаимодействия	◆ Кто выступает в роли стратега? ◆ Что понимать под «мнением организации»?
Изменений	◆ Каково наличие изменений, их характер и источники?
Мышления	◆ Что такое стратегическое мышление? ◆ Какие его формы и стратегические стили наиболее эффективны? ◆ Как мышление связано с деятельностью в процессе создания стратегии?

Очевидно, что при ответе на эти вопросы все рассмотренные школы стратегий различались (порой – кардинально) друг от друга. Сопоставляя различные школы с точки зрения их отношения

к изменениям, авторы данной книги приходят к внешне парадоксальному выводу о том, что стратегия – это понятие, связанное не с переменами, а со стабильностью, поскольку именно стремление к устойчивости и постоянству побуждает организации к разработке и реализации стратегий.

Мы разделяем позицию авторов данной книги относительно того, что создание стратегии всегда подразумевает комбинирование различных подходов разных школ: «...формирование стратегии – это и оценочный дизайн, и интуитивное предвидение, и обучение; это и трансформация, и постоянство; оно может включать и индивидуальное познание, и социальные взаимодействия, сотрудничество и конфликт; оно должно содержать предварительный анализ, и последующее программирование, и промежуточные переговоры; и все эти аспекты являются реакциями на то, что мы называем требованиями внешней среды» [Минцберг и др., 2000, с. 310].

В то же время мы считаем, что блестящий экскурс в «дебри стратегического менеджмента» сочетался у авторов книги «Школы стратегий» с некоторым пристрастием в отношении ряда школ стратегирования. Так, они излишне категорично преувеличивали недостатки школ дизайна, планирования и позиционирования, считая, что, во-первых, их детерминизм и формализм делают эти школы непригодными в современных быстро изменяющихся условиях и, во-вторых, что сам процесс формирования стратегий превращался в них в некую самоцель, никак не связанную с тем, как в реальности эти стратегии будут реализовываться.

Выскажем нашу точку зрения по этому вопросу, в первую очередь с позиций «реабилитации» школы планирования.

Во-первых, значительная часть упреков в ее адрес фактически лежит в другой плоскости, а именно – в возможности или невозможности осуществлять корректное прогнозирование экономического поведения или состояния корпораций, различных организаций, стран, регионов и муниципалитетов. Безусловно, что не существует идеальных методов прогнозирования, каждый из них основан на серьезных допущениях. Однако это единственный способ оценки будущего состояния производственной или региональной системы, когда воедино связываются различные факторы, условия, ограничения, риски. Обычные мыслен-

ные эксперименты или простые логические построения неизбежно приводят к потере важных цепочек взаимосвязей и взаимовлияний, обуславливающих возможное будущее состояние исследуемого объекта.

◆ Очевидно, что качество прогнозов повышается, если учитывать вероятностную природу поведения экономических объектов, и такие методы прогнозирования существуют. Получили развитие методы прогнозирования в условиях неточной или неполной информации. Бурное развитие информационных технологий и технические возможности современной вычислительной техники также существенно повышают качество различного рода прогнозов. Ошибка критиков данных школ состоит в том, что они рассматривали лишь один из методов прогнозирования – на основе экстраполяции прошлых тенденций, и весь критический запал обрушивали на него. Очевидно, что арсенал методов прогнозирования ни в коей мере не ограничивается экстраполяционными моделями (в частности, построенными на основе регрессионных уравнений). Вероятностный характер прогнозирования отчасти учитывается использованием «сценарного подхода», который позволяет моделировать динамику развития при том или ином сочетании внешних и внутренних условий и факторов. И именно «сценарный подход» является важнейшим компонентом школы планирования.

Во-вторых, критика школы планирования, связанная якобы с ее абстрагированием от процессов реализации стратегий, также не имеет, по нашему мнению, серьезных оснований. Безусловно, что данная школа в большей степени, чем другие, акцентировала внимание на процедурах, этапах, стадиях и инструментах процесса стратегического планирования. Однако ее основные авторы и последователи, рассматривая процесс разработки стратегий как важнейший элемент системы управления, в той или иной форме затрагивали реализационные вопросы стратегирования (в первую очередь, связанные с оценкой и контролем стратегий и программ). Так, в названиях трудов основоположника школы планирования – американского ученого Игоря Ансоффа, заслуженно называемого за рубежом «отцом стратегического планирования», ключевым понятием является именно слово «управление» («management»), но не «планирование» («planning»). Совершенно очевидно, что он рассматривал стратегическое планирование с системной точки зрения как важнейшую функцию стратегического управления. Одна из книг, изданных им совместно с Р. Деклерком и Р. Хайе-

сом, именно так и называлась «От стратегического планирования к стратегическому управлению» [Ansoff и др., 1976].

Чтобы более подробно рассмотреть эволюцию школы планирования в контексте развития систем управления (и не только в интерпретации ее критиков), воспользуемся анализом первоисточников. Классической (по нашему мнению – лучшей с точки зрения комплексности) монографией по истории, теории и подходам стратегического планирования и управления является книга И. Ансоффа «Стратегическое управление» (Ansoff H.I. *Implanting Strategic Management*, 1984; в России эта книга переведена и опубликована в 1989 г.).

И. Ансофф, рассматривая эволюцию управленческих задач и управленческих решений через призму эволюции технологических укладов, приводящей к растущей непредсказуемости, новизне и сложности окружения фирм и компаний, формулирует следующую классификацию этапов развития систем общефирменного управления, которые последовательно сменяют друг друга и последние стадии которой фактически связаны с возникновением стратегического планирования и его трансформации в стратегическое управление [Ансофф, 1989]:

1) *управление на основе контроля за исполнением (пост-фактум)*;

2) *управление на основе экстраполяции*, когда темп изменений ускоряется, но будущее еще можно предсказывать путем экстраполяции прошлого;

3) *управление на основе предвидения изменений*, когда начали возникать неожиданные явления и темп изменений ускорился, однако не настолько, чтобы нельзя было вовремя предусмотреть будущие тенденции и определить реакцию на них;

4) *управление на основе гибких экстренных решений*, когда многие важные задачи возникают настолько стремительно, что их невозможно вовремя предусмотреть.

Соответственно, например, этап управления на основе экстраполяции связан с развитием целевого управления и долгосрочного планирования; этап управления на основе предвидения – со стратегическим планированием по периодам; этап управления на основе гибких экстренных решений – с управлением на основе ранжирования стратегических задач и по «слабым сигналам».

Очевидно, что ряд функций управления не отмирает полностью при переходе от одного этапа к другому, просто меняется их значимость в функциональной иерархии (например, функция финансового контроля, являющаяся основной на первом этапе управления на основе контроля, будет использоваться и воспроизводиться во всех управленческих системах).

И. Ансофф, сопоставляя долгосрочное (он его также называет «корпоративным») и стратегическое планирование, водораздел между ними видел в трактовке будущего: в системе долгосрочного планирования предполагается, что будущее может быть предсказано путем экстраполяции исторически сложившихся тенденций; в системе стратегического планирования априори отсутствует представление о том, что будущее должно быть непременно лучше прошлого, и не считается, что его можно изучить при обычной экстраполяции уже произошедших событий и тенденций.

Ученый полагал, что современным социально-экономическим и технологическим условиям больше соответствует управление стратегическими возможностями (являющееся логическим продолжением стратегического планирования) и управление в реальном масштабе времени, позволяющее фирмам оперативно реагировать на неожиданные изменения, которые происходят слишком быстро, чтобы быть учтенными при периодических пересмотрах стратегической ситуации. Хотя эти определения были даны для ситуации начала и середины 80-х годов прошлого века, мы полагаем, что такая трактовка стратегического планирования и управления не потеряла актуальность и в современных условиях. Что касается самого определения «стратегии», то И. Ансофф трактует ее весьма незамысловато: это «...набор правил для принятия решений, которыми организация руководствуется в своей деятельности» [Ансофф, 1989, с. 68].

Стратегирование XXI века: синтез традиционных и современных научных школ

Современное стратегическое планирование и управление конструируется с использованием элементов различных школ стратегирования, в каждом конкретном случае делается акцент на использовании тех или иных «родовых свойств» или принципов

каждой из них. Тем не менее наибольшее распространение в реальных процессах управления на уровне фирм, регионов и городов получили именно принципы и подходы, заложенные в дескриптивных школах – дизайна, планирования и позиционирования. В то же время, несмотря на логическую «элегантность» ряда дескриптивных школ стратегирования, они были малооперациональны, не использовали базовые экономические категории соизмерения затрат на стратегические мероприятия и результатов и не могли непосредственно использоваться в процессе разработки и реализации различных стратегий, который требовал очень четких и конструктивных рецептов, рекомендаций, методик¹.

Если рассматривать методологическое поле современного стратегического планирования и управления как некую мозаику, использующую элементы всех рассмотренных выше школ стратегирования, мы увидим, что с позиций XXI века – века глобализации и информатизации, на этом поле зияют несколько пустых пятен (недостающих «пазлов» стратегирования), без которых современный процесс разработки и реализации стратегий является неполным. В этой мозаике отсутствуют четыре школы, которые условно можно обозначить как институциональная, интеграционная, информационная и региональная.

Первая из них – *институциональная школа* – могла бы рассматривать влияние различных социально-экономических и правовых институтов на процессы разработки и реализации различных стратегий. Именно недоучет реальных институциональных условий резко снижает результативность различных стратегических разработок.

Интеграционная школа акцентировала бы внимание не столько на категории «конкуренции» объектов и субъектов стратегирования, сколько на их возможном взаимодействии и сотрудничестве². На рубеже веков интеграционные процессы ста-

¹ Поскольку идеологи этих школ не являлись профессиональными учеными-экономистами (они представляли философскую, историческую, социологическую, политологическую, этнографическую науки), пренебрежение экономической сутью стратегий представлялось им достаточно естественным. Однако реальная практика стратегирования требовала именно экономической основы таких разработок и ответов на элементарные вопросы: сколько будет стоить реализация той или иной стратегии, какой экономический эффект будет получен в результате.

² Интересные подходы в этом направлении предложены Б.С. Жихаревичем [Жихаревич, 2011].

ли достаточно интенсивно развиваться не только на межстрановом, межрегиональном и межмуниципальном уровнях, но и в реальной экономической жизни различных фирм и компаний. Это, в частности, нашло отражение в реализации кластерных инициатив в различных странах мира. Поэтому разработка и реализация различных региональных и корпоративных стратегий должна учитывать эти интеграционные вызовы нового тысячелетия.

Информационная школа могла бы внести свой вклад в разработку новой концепции формирования и реализации различных стратегий в условиях бурных процессов информатизации и фактического становления информационного общества и различных сетевых информационных структур (см. п. 4.3). Эти процессы, во-первых, качественно меняют саму технологию принятия управленческих решений; во-вторых, способствуют все большей открытости и общественному контролю за ходом разработки и реализации стратегических документов, вовлекая в этот процесс все большее число членов гражданского общества; в-третьих, повышают системность, качество и оперативность разработки различных стратегий, их оценку и контроль.

И, наконец, *региональная школа* акцентировала бы внимание на характерных особенностях регионов и городов как объектов стратегического планирования и управления. Как будет показано ниже, эти особенности определяют сущностные свойства и принципы регионального СПУ, привнося в них особую социально-пространственную специфику.

Отсутствие таких школ и их теоретико-методологических концепций и конструкций не означает, что в реальности их некоторые принципы не используются на практике. В следующих разделах мы постараемся более подробно развить эти принципы, которые, как нам представляется, являются очень важными.

ГЛАВА 2

РЕГИОНАЛЬНОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: ГЕНЕЗИС, ОСОБЕННОСТИ, ПРИНЦИПЫ

Введение

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.

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 социаль-

ных философов прошлого века Карла Поппера и Карла Манхейма, 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. 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 [Поппер, 1983, 1992].

В XX веке наибольший вклад в развитие теории и практики планирования внесли Р. Тагвелл, Дж. Форестер, Ф.А. фон Хайек, Э. Банфилд, Дж. Бризон, Ю. Хабермас, Ч. Линдблом, Дж. Фридман, А. Фалуди и другие исследователи. Особо отметим роль Дж. Фридмана и А. Фалуди в развитии теории регионального (пространственного) планирования. Некоторые концепции планирования разрабатывались специально под решение достаточно узконаправленных задач¹.

Среди отечественных ученых, безусловно, следует упомянуть академиков Л.В. Канторовича, А.И. Анчишкина и Ю.В. Яременко, которые не только развивали общую теорию планирования, но и создавали на ее основе мощную систему плановых и стратегических документов.

¹ Например, американский исследователь Пол Давидофф ввел понятие «защитающего планирования» («advocacy planning»), которое нашло применение в обосновании планов развития депрессивных ареалов, наиболее бедных и социально незащищенных кварталов городов, депривированных групп населения и т.д.

2.1. Основные понятия и особенности регионального стратегического планирования и управления

Основные максимы и особенности современных подходов к планированию

Рассмотрение эволюции теоретических подходов к планированию не является целью нашей работы – это предмет самостоятельного исследования. Выделим лишь некоторые особенности этих подходов, которые могут быть полезны для целей нашего исследования регионального стратегического планирования.

С этих позиций обозначим несколько направлений модернизации теоретико-методологических подходов к планированию, используя при этом ряд классификационных элементов, представленных венгерским ученым Л. Фараго [Farago, 2004]:

1. *Псевдопозитивистское функциональное планирование.* Оно основывалось на предположении, что должны быть четко разделены два процесса: определение целей должно быть функцией политиков и лиц, принимающих решения; разработка планов – функцией планировщиков, которые должны занимать нейтральную позицию к целеполаганию. Т.е. политики должны задавать цели, а планировщики под эти цели должны разрабатывать планы, основанные на технической и инструментальной рациональности. Миссия планирования в этой ситуации состоит лишь в том, чтобы определить возможные пути достижения экзогенно заданных целей, которые не подвергаются корректировке в процессе планирования.

2. *Рациональное комплексное планирование.* Его основой является мультидисциплинарный подход, и он основан на высокой квалификации экспертов-планировщиков, которые не только используют внешнюю постановку целей, но и сами их формулируют. Фактически именно этот тип планирования составляет основу большинства практических разработок. Рациональное планирование базируется на четкой последовательности шагов: анализ проблем; формулирование и операционализация целей; идентификация критериев принятия решений; оценка и генерирование альтернатив; оценка и мониторинг результатов.

3. *Планирование на базе прагматического инкрементализма.* По сути – это метод маленьких последовательных шагов в плани-

ровании, ориентированный на мелкомасштабные социальные реформы и на минимизацию рисков при принятии управленческих решений. Он основан на одновременном выборе как целей развития, так и управляющих политик. Предлагаемые альтернативы незначительно отличаются от статус-кво объекта планирования; используются упрощенные экспертные решения.

4. *Стратегическое планирование*. Л. Фараго склонен считать его самостоятельной и независимой теорией планирования, поскольку оно заметно отличается от других теорий и методов и в содержании и в процедурах (основные особенности и парадигмы стратегического планирования мы опишем ниже).

5. *Планирование, основанное на социальных коммуникациях и сотрудничестве (Communicative-Collaborative Planning)*. Его теория предполагает, что должен быть представлен шанс и необходимые условия всем заинтересованным лицам добровольно участвовать в процессе планирования. Оно так же, как и прагматический инкрементализм, 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.

6. *Постсовременный модернизм планирования: прагматическая эклектика*. Этот вид планирования, по мнению его идеологов, должен синтезировать остальные типы планирования и учитывать современные потребности общества и экономики в динамично развивающихся условиях.

Некоторые исследователи предлагают в этой цепочке выделять также так называемое «*инновационное планирование*», которое должно реализовывать не просто эволюционный путь развития, но «прорывной», основанный на резком ускорении динамики и на новом качестве роста исследуемого объекта.

Нетрудно заметить, что, по крайней мере, четыре из указанных направлений корреспондируют с различными школами стратегирования, описанными в предыдущем разделе. Каждое из них обладает как определенными преимуществами, так и недостатками. Так, планирование, основанное на социальных коммуникаци-

ях и сотрудничестве может быть практически применено только в определенных пределах пространства и времени, и при этом могут возникать потенциальные конфликты между интересами различных групп населения, которые не всегда удается демпфировать встроенными договорными механизмами и согласительными процедурами¹.

Мы не будем останавливаться на банальном отрицании необходимости использования планирования в реальном развитии экономики и общества. Вульгарные представления о «невидимой руке рынка», способной регулировать все экономические и социальные процессы, ушли в прошлое. Сегодня необходимость планирования признается многими научными экономическими, философскими и социологическими школами, но при этом в само понятие «планирование» вкладывается зачастую разный смысл.

С позиций последующего рассмотрения регионального стратегического планирования для нас представляет интерес ряд важных моментов, которые характеризуют современные взгляды на планирование. Наш анализ литературы и первоисточников позволил выделить 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, аккумуляции и обновления новых знаний о будущем развитии того или иного объекта. Этот процесс может быть представлен восходящей «спиралью планирования», которая не является непрерывной и неразрывной: 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 пра-

¹ Интересный анализ различных теоретических «ответвлений» планирования и конкретных примеров его реализации на различных уровнях содержится в специализированном журнале «Planning Theory», который публикуется издательством «SAGE» с 2002 г. с периодичностью четыре номера в год.

вилам, нормам и параметрам. Планирование в новых условиях становится формальным инструментом социальной модернизации.

- ◆ Большинство исследователей признается важность обучающего компонента планирования. Иными словами, каждый последующий цикл планирования осуществляется с учетом накопления опыта прошлого цикла и обучения плановиков (или структур субъекта планирования) как позитивным, так и негативным урокам этих прошлых циклов. В процессе обучения учет ошибок прошлого важен не с позиции «наказания виновных», но с точки зрения предотвращения аналогичных ошибок в будущем.
- ◆ В современном понимании план может быть расценен как единство предписаний, кодексов, модельных представлений, норм и человеческих отношений, устроенных в логическом порядке.
- ◆ 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.

Анализируя современные теории и школы планирования, следует отделять их от *футурологии* как способности видения будущего и которая, по мнению ряда исследователей, в строгом смысле не является научным учением, хотя и использует научные методы. Кроме того, мы не рассматриваем крайние позиции теорий планирования, например «радикальное планирование»¹, имеющее в своей основе утопические и анархистские корни и направленное не столько на преобразование социально-экономических, экологических и политических процессов, сколько на замену управляющих структур и соответствующей институциональной среды.

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».

◆ Например, планирование, основанное на социальных коммуникациях и сотрудничестве (Communicative-Collaborative Planning) 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. Возникают вопросы: 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.

¹ Фактически этот тип планирования взят на вооружение различными альтернативными движениями («антиглобалистами», «зелеными» и т.д.).

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

Отличия регионального стратегического планирования от стратегического планирования фирм и корпораций

Рассмотрим основные отличия регионального стратегического планирования от стратегического планирования компаний, 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, что 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.

■ *Регионы различного ранга (равно как и города и другие муниципальные образования) всегда существуют не сами по себе, а как часть единой системы конкретного 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. Т.е. 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 – автономны 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 (стратегирование по принципу «снизу-вверх»). Одновременно должна осуществляться взаимосвязь стратегических документов для разных уровней территориальной иерархии по принципу «сверху-вниз», когда, например, стратегии развития субъектов Федерации разрабатываются с учетом основных целевых установок пространственного развития страны и конкретного федерального округа. Такая «вложенность» региональных стратегий не должна быть формальной, но основанной на активных прямых и обратных связях всех уровней территориальной иерархии. В фирмах отсутствует взаимосвязь и взаимоподчиненность их стратегий.

■ *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 человек 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 поддерживать) о социальной и «человеческой» сущности регио-

нов, 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)¹.

■ *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 то же время конкретный регион как сложная социально-производственная система представлен 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). В фирме или компании влияние «групп интересов», напротив, сведено к минимуму.

Отсюда следует важный вывод, что в регионах и городах процесс стратегического планирования неизбежно должен быть связан с учетом интересов различных 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.)

■ *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.

¹ 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.

■ *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 стратегирования: в региональном стратегическом планировании и управлении прогностические модели имеют большее право на существование, чем в стратегическом планировании фирм.

■ *Принципиальное отличие региона от фирмы состоит в том, что регион нельзя 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 столетия. 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 событий¹.

¹ Наш тезис о том, что «регион нельзя ликвидировать», нередко встречает недопонимание, причина которого состоит в смешении понятия региона как устойчивой пространственной социально-экономической системы и региона как административно-территориальной единицы определенного государства.

Выделенные нами особенности региональных систем, безусловно, определяют принципы и специфику регионального стратегического планирования и управления.

Основные категории стратегического регионального планирования

Остановимся на терминологических особенностях предмета нашего исследования.

Здесь и далее мы будем говорить о *«региональном стратегическом планировании»* в более общем контексте, чем это принято, например, в западной экономической и географической литературе, где разделяются понятия «регионального планирования» (regional planning), «территориального (пространственного) планирования» (space planning / territorial planning) и «городского / муниципального планирования» (urban planning).

Фактически мы будем исследовать процессы формирования в России стратегического планирования межрегионального, регионального и муниципального развития, и это будет затрагивать все уровни территориальной иерархии – национальный (федеральный), макрорегиональный (федеральные округа), региональный (субъекты Федерации) и местный (города и другие муниципальные образования).

Наша принципиальная позиция состоит в том, что не следует различать и разделять стратегическое планирование применительно к пространственному развитию страны, к развитию макрорегиона, субъекта Федерации или конкретного города, придавая каждому из них свое толкование и название («пространственное стратегическое планирование», «региональное стратегическое планирование», «муниципальное (городское) стратегическое планирование»). Во-первых, все они построены на единых принципах. Во-вторых, синтез всех рассмотренных подвидов стратегического планирования в условиях федеративного государства и наличия интеграционных связей отдельных регионов и городов необходим для придания целостности и непротиворечивости иерархической системе управления межрегиональным и региональным развитием в России.

С определенными оговорками и допущениями для обозначения иерархической системы стратегического планирования межрегионального, регионального и муниципального стратегического планирования мы выбрали более краткий термин «региональное стратегическое планирование», отдав ему предпочтение перед менее привычными и допускающими разные толкования понятиями «территориальное стратегическое планирование» и «пространственное стратегическое планирование»¹.

Здесь и далее мы будем обсуждать уже не просто «обезличенное» региональное стратегическое планирование, но эту категорию применительно к конкретной стране – России и к конкретному времени – первым десятилетиям XXI века. Но вначале следует обратить внимание на труды наших предшественников, которые также исследовали процессы формирования в России стратегического планирования на уровне регионов и городов.

◆ Одними из первых крупных отечественных публикаций по стратегическому планированию и управлению являются два учебника: вышедший в 1996 г. учебник О.С. Виханского «Стратегическое управление», переизданный два года спустя [Виханский, 1998] и опубликованный в 1998 г. под редакцией Э.А. Уткина учебник «Стратегическое планирование» [Стратегическое планирование..., 1998]². Что же касается принципов и подходов к стратегическому планированию на национальном и региональном уровнях, то здесь, к сожалению, авторы использовали старые клише публикаций по социалистическому планированию. Среди авторов одних из первых публикаций по стратегическому планированию можно также назвать В.Р. Архипова, А.П. Градова, Ю.В. Гусева, А.И. Наумова, А.Н. Петрова, Р.А. Фатхутдинова.

¹ Хотя, строго говоря, при рассмотрении проблем разработки стратегии пространственного развития России (что, по нашему мнению, входит в многоуровневую систему регионального стратегического планирования) более точно подошел бы термин «пространственное стратегическое планирование».

² Если учебник О.С. Виханского был целиком посвящен корпоративному стратегическому планированию и управлению в изменяющейся внешней среде, то издание под редакцией Э.А. Уткина претендовало на более широкий охват субъектов СПУ. В этом учебнике наибольший интерес представляют разделы, посвященные стратегическому планированию на уровне фирм, где достаточно аккуратно изложены основные принципы, подходы и методы, скомпилированные из известных зарубежных источников (при этом характерно, что в нем вообще отсутствуют ссылки на литературные источники).

◆ Позже проблемы формирования в России регионального и муниципального стратегического планирования рассматривались в трудах В.Г. Введенского, А.Г. Гранберга, В.Н. Лексина, О.В. Кузнецовой, П.А. Минакира, Н.Н. Михеевой, А.Н. Швецова, В.И. Сулова, Б.М. Штульберга, Л.С. Шеховцевой, Ю.В. Савельева, О.О. Смирновой, А.И. Шишкина и других исследователей (см., например, [Гранберг, 2002, 2006; Лексин, Швецов, 2006, 2012; Лексин, 2008; Швецов, 2010(а)]; Минакир, 2006; Смирнова, 2010]; Сулов, 2009(б); Штульберг, Введенский, 2000]).

◆ Наиболее концентрированные теоретические и прикладные исследования в этой области достигнуты «питерской» школой стратегирования, представленной В.Н. Виноградовым, Б.М. Гринчелем, Б.С. Жихаревичем, К.Н. Знаменской, О.В. Коломийченко, В.Е. Рохчиным, О.В. Эрлих (см. [Жихаревич, 1995; Коломийченко, Рохчин, 2003; Рохчин и др., 2004; Территориальное стратегическое планирование..., 2003; Виноградов, Эрлих, 2000; Гринчель, Костылева, 2000]). Работы Б.С. Жихаревича, посвященные стратегическому планированию развития городов, были особенно интересны с точки зрения сопоставления зарубежного опыта городского стратегирования и первых отечественных начинаний. Авторский коллектив под руководством В.Е. Рохчина сосредоточился на методологических и организационных аспектах СПУ. Исследования В.Н. Виноградова и О.В. Эрлих внесли большой вклад в осмысление социальной и гуманитарной направленности стратегического планирования. В рамках Леонтьевского центра в Санкт-Петербурге был создан под руководством Б.С. Жихаревича «Ресурсный центр по стратегическому планированию»¹ и соответствующий сайт (информационный портал) в Интернете <http://www.city-strategy.ru/>.

◆ Что касается публикаций автора настоящей монографии по вопросам регионального стратегического планирования, то их перечень достаточно обширен, и он приводится в списке литературы.

С точки зрения методологических основ стратегического планирования наиболее интересным и комплексным изданием является книга О.В. Коломийченко и В.Е. Рохчина «Стратегическое планирование развития регионов России: методология, организация» [Коломийченко, Рохчин, 2003]. Мы солидарны с авторами по большинству вопросов, связанных с рассмотрением стратегиче-

¹ Этот Центр явился инициатором проведения общероссийских форумов «Стратегическое планирование в городах и регионах России».

ского планирования как сферы научного познания, с основным понятийным аппаратом, с теоретическими проблемами целеполагания в региональном развитии и т.д. В этой связи мы не будем заново формулировать методологический базис регионального стратегического планирования, но сосредоточимся на некоторых новых моментах, которые не нашли отражение ни в данной книге, ни в других публикациях.

Определимся также с *объектом и субъектом* регионального стратегического планирования.

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.

◆ 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, с. 33].

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»).

Другая крайняя точка зрения сформулирована представителями «социальной школы» регионального СПУ. Эта трактовка объекта и субъекта стратегического планирования ставит во главу угла человека и региональные сообщества с их интересами; производственно-ресурсный базис конкретного региона выступает здесь лишь как материально-вещественная подсистема, обеспечивающая функционирование и воспроизводство социальной системы конкретного региона.

♦ Так, В.Н. Виноградов и О.В. Эрлих дают следующие определения: «Субъектом стратегического планирования выступает гражданское общество, формирование которого происходит в процессе стратегического планирования... Объектом стратегического планирования является социальная система, структурирующая развитие гражданского общества, со всеми необходимыми атрибутами и гарантирующая возможность достижения желаемого качества жизни» [Виноградов, Эрлих, 2000].

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.

♦ Существует еще одна позиция относительно субъектно-объектных отношений стратегического планирования, которая демонстрирует более «приземленный» взгляд, опирающийся на современную трактовку регионов и систем управления. По мнению О.В. Коломийченко и В.Е. Рохчина, «объектом стратегического регионального планирования выступает регион – субъект Российской Федерации, то есть все отрасли и сферы его жизнедеятельности, а также протекающие в границах его территории экономические и социальные процессы.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].

Здесь, по нашему мнению, 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. Расширяя понятие субъекта за счет «других субъектов управления и хозяйствования, имеющих стратегические интересы в развитии региона», они фактически абстрагируются от населения региона, которое имеет свои интересы и планы, не всегда пересекающиеся 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).

Во всех известных нам работах по региональному и муниципальному стратегическому планированию при формулировках их основных понятий авторы ограничивались такими категориями, как «объект» и «субъект» стратегического планирования. Мы считаем важным ввести здесь такую категориальную единицу, как «предмет регионального стратегического планирования»¹, под которым мы понимаем систему управляющих воздействий государства, бизнеса и населения, направленную на совершенствование развития и обеспечение целостности пространственной системы государства и отдельных региональных/муниципальных социально-экономических систем и принимающую форму конкретных управленческих политик.

На национальном уровне предметом регионального стратегического планирования является региональная политика; на уровне субъекта Федерации и города – их конкретная социально-экономическая политика, реализуемая местной властью во взаимодействии с бизнесом и институтами гражданского общества.

¹ Подчеркнем, что в данном случае речь идет не о предмете исследования, но о предмете регионального стратегического планирования как такового. Если в самом общем плане «объект» понимают как часть объективного мира, находящегося во взаимодействии с «субъектом», то в качестве «предмета» выступают наиболее значимые свойства, связи и отношения, которые субъект фиксирует в объекте, исходя при этом из своего целеполагания. При этом принципиально важным является то, что объект и предмет различаются по своей природе: объект – всегда объективен, предмет – в значительной своей части имеет субъективные корни.

2.2. Региональная политика как предмет регионального стратегического планирования на федеральном уровне

Региональная политика России: корректировка приоритетов

Система управленческих политик регионального (муниципального) уровня, как правило, не вызывает различных толкований и не является предметом особых дискуссий. Она достаточно очевидна и формируется из различных политик, имеющих четкую целевую направленность: социальная, структурная, промышленная, инновационная, пространственная, экологическая (природоохранная) и другие политики местных властей¹. В то же время региональная политика России в последнее десятилетие явилась предметом многочисленных дискуссий и толкований, и это вынуждает нас рассмотреть этот аспект более подробно, поскольку это напрямую связано с принципами и реалиями стратегического планирования пространственного развития Российской Федерации.

Позиция автора состоит в том, что с учетом громадной протяженности российского экономического пространства, исключительно сильных различий субъектов Федерации по наличию и разнообразию природных ресурсов, уровням развития производства и социальной сферы, региональная политика должна стать важнейшей управленческой политикой России.

Долгое время, как в прошлом СССР, так в постсоветской России, региональная политика и государственное регулирование и управление территориальным развитием находились на «задворках» социально-экономической политики государства. Региональные аспекты структурной, социальной, инвестиционной, научно-технической политики России прорабатывались на недостаточном уровне. Региональная политика (и ее институциональные структуры) по своей значимости, приоритетности и размеру выделяемых

¹ Другое дело, что качество управленческих решений в рамках этих политик сильно различается в различных регионах, равно как и вовлеченность бизнеса и населения в обсуждение и принятие этих решений. Однако это является предметом самостоятельного и более детального рассмотрения.

ресурсов существенно уступали макроэкономической и бюджетно-финансовой политике государства. Фактически отсутствовала законодательная база российской региональной политики.

До сих пор отсутствует Стратегия регионального развития России, с которой должны корреспондировать стратегии развития макрорегионов, федеральных округов и субъектов Федерации. Это породило, с одной стороны, существенное усиление межрегиональных диспаритетов на экономическом и политическом пространстве России, с другой – обрекло субъекты Федерации и города на зависимость от федеральной поддержки (которая стала рассматриваться как безальтернативный способ решения региональных проблем), привело к излишней и гипертрофированной межрегиональной конкуренции. Положение усугублялось провозглашением неверно выбранной модели государственной региональной политики, основанной лишь на поддержке «регионов-локомотивов» и отказе от «политики выравнивания» уровней социально-экономического развития регионов.

В основе региональной политики должна быть четкая социальная направленность, а также такие категории, как «справедливость» и «равенство»; при этом ориентация региональной политики на выравнивание условий социально-экономического развития регионов и уровня и качества жизни проживающего там населения ни в коей мере не означает механического нивелирования региональных различий: это и невозможно, и неэффективно. Наоборот, «разность региональных потенциалов» может быть эффективной движущей силой пространственного развития и межрегионального сотрудничества.

В то же время различия региональных потенциалов не должны перечеркивать один из постулатов федерализма, который диктует обеспечение в федеративном государстве всем гражданам равного права на доступ к основным благам и услугам вне зависимости от места их проживания; межрегиональные диспаритеты не должны достигать такого уровня, когда они становятся прямой угрозой существования России как федеративного государства. И именно на недопущение такой ситуации должен быть направлен основной вектор региональной политики, и должны использоваться различные распределительные и компенсаторные механизмы.

Социальная направленность региональной политики означает, что в ее основе должны лежать решения, имеющие своей конечной целью не просто поддержку регионов, но развитие территориальных сообществ людей, которые проживают на этой территории. Экономические решения в рамках региональной политики являются способом решения проблем социальных. Региональная политика не должна напрямую оперировать категориями «бизнес-проектов», реализуемых в регионах (это прерогатива структурной, инвестиционной и инновационной политики государства); ее основная задача – создание условий для гармоничного развития регионов и их социальных систем, для сокращения межрегиональных неравенств; для поддержки как региональных точек роста, так и для поддержки проблемных регионов.

Автором высказана гипотеза, что в контексте усиления социальной направленности региональной политики, ее целесообразно рассматривать не просто как региональную политику органов государственной власти России, но как региональную политику России, реализуемую органами государственной власти в тесном контакте с бизнесом (на принципах государственно-частного партнерства) и институтами гражданского общества. Это приводит к расширительной трактовке региональной политики, более полно отвечающей «социализации» стратегического планирования, которое реализует ее основные направления.

Направления совершенствования региональной политики России

В течение двух десятилетий автор настоящей монографии активно отстаивал позицию коренной модернизации системы государственного управления и регулирования процессов территориального развития России на базе укрепления региональной политики и ее научно-методических, институционально-правовых и организационных основ, что нашло отражение в многочисленных публикациях, научных докладах, аналитических записках. Так, автор доказательно возражал против реализации региональной политики «поляризованного развития» на базе государственной поддержки «регионов-локомотивов», которая несколько лет провозглашалась в качестве генеральной линии, реализуемой Мини-

стерством регионального развития РФ; готовил от имени руководства Сибирского отделения РАН замечания и предложения к Концепции совершенствования региональной политики Российской Федерации. В наших работах мы также показывали, что государственная региональная политика неизбежно должна сочетать в себе два внешне взаимоисключающих направления: поддержки депрессивных и отсталых регионов и поддержки региональных «точек роста».

◆ Работы автора настоящей монографии по данной тематике опубликованы в журналах «Регион: экономика и социология», «ЭКО», а также в сборниках и монографиях ИЭОПП. См, например: Селиверстов В.Е. Современные проблемы региональной политики и федерализм в России // Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Сб. науч. тр. – Новосибирск: ИЭОПП, 1995. – Вып. 2; Селиверстов В.Е. Федерализм и региональная политика в России в условиях укрепления вертикали власти // Регион: экономика и социология. – 2004. – № 1; Селиверстов В.Е. Новая концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 4; Селиверстов В.Е. Мифы и рифы территориального развития и региональной политики России // Регион: экономика и социология. – 2008 – № 2; Селиверстов В.Е. Две модели региональной политики // ЭКО. – 2008. – № 4; Селиверстов В.Е. Федерализм и региональная политика в современной России // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 1; Селиверстов В.Е. Трансформации федерализма и региональной политики в России на рубеже веков // Оптимизация территориальных систем / под ред. С.А. Суспицына. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. И др.

Мы считаем, что процесс совершенствования региональной политики должен рассматриваться с двух позиций:

– во-первых, на основе коренного совершенствования ее нормативно-правовой базы, институциональных условий и структур, методического, информационного и организационного сопровождения;

– во-вторых, в единстве с процессами становления и совершенствования регионального стратегического планирования федерального и межрегионального уровня, в котором региональная политика является его «предметом» (см. гл. 3).

В трактовке целей и задач региональной политики автор солидарен с д.э.н. В.Н. Лексиным. «Целями государственной региональной политики России следует считать: (а) нормативно-правовое, административное и ресурсное обеспечение геополитических интересов и территориальной целостности России; (б) экономически, социально и инфраструктурно сбалансированное функционирование и развитие субъектов РФ; (в) снижение аномально высокой межрегиональной социально-экономической асимметрии с реабилитацией проблемных территорий; (г) согласование общегосударственных интересов, программ и проектов, реализуемых на территориях отдельных регионов России, с интересами, приоритетами и возможностями функционирования и развития этих регионов» [Лексин, 2008].

В то же время мы считаем, что необходимо детализировать и уточнить данную трактовку региональной политики следующим образом.

- Цели и задачи региональной политики тесно смыкаются с целями и задачами совершенствования российского федерализма, и во многих случаях механизмы реализации региональной политики лежат в плоскости бюджетного федерализма и межбюджетных отношений. Региональная политика связана с реализуемой в федеративном государстве «модели федерализма». Исследования автора показали, что Россия пошла по пути копирования модели «конкурентного федерализма» вместо того, чтобы использовать преимущества модели «федерализма сотрудничества» (критический анализ тенденций развития российского федерализма содержится, например, в трудах С.Д. Валентея и В.Н. Лексина [Валентей, 1998, 2008; Лексин, 2008]).
- Даже в том случае, когда конкретная акция региональной политики направлена на решение проблем конкретного региона (или группы регионов), такое решение в обязательном порядке должно учитывать экономические и социальные последствия для других субъектов Федерации; хотя региональная политика представляет собой осознанную «дискриминацию» одних регионов в ущерб другим, такая «дискриминация» должна иметь своим следствием рост

общего эффекта в системе межрегиональных взаимодействий и не приводит к хронической «дискриминации» в отношении конкретного региона и к возникновению там новых проблемных ситуаций.

- Региональная политика России не должна рассматриваться как патерналистская политика центра по отношению к регионам (хотя федеральный центр и расходует на эти цели федеральные ресурсы); она предполагает наличие активной обратной связи «регионы – центр» и развитой системы горизонтальных взаимодействий.
- Формирование и реализация эффективной региональной политики непосредственно связаны со стимулированием и усилением интеграционных процессов на экономическом и правовом пространстве России, с инициированием новых форм и механизмов межрегиональной интеграции и взаимодействий регионов с федеральным центром¹. В первую очередь речь идет о наполнении новым качеством системы «межправительственных отношений» (т.е. отношений между федеральными и региональными органами государственной власти как по вертикали, так и по горизонтали) на принципах паритетности и учета взаимных интересов, а не соподчинения, как это осуществляется в настоящее время. Это потребует разработки и внедрения регламентов проведения переговоров и осуществления согласительных процедур; регламентов инициирования и реализации межрегиональных проектов и программ; подключения к этим процессам депутатского корпуса Государственной Думы и членов Совета Федерации и т.д. Особое значение имеет усиление роли института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в иници-

¹ Эти процессы более подробно рассмотрены в ходе реализации проекта «Межрегиональная интеграция как фактор укрепления федерализма в России» Программы Совета Европы RUS-2 по укреплению российского федерализма (автор являлся руководителем данного проекта). См. Селиверстов В.Е. Развитие межрегиональной интеграции как фактора укрепления федерализма в России // Регион: экономика и социология. – 1999. – № 1; Формы и механизмы межрегиональной интеграции: учеб. пособие / под ред. В.Е. Селиверстова. – Новосибирск: Сибирское соглашение, 1999. См. также [Экономическая интеграция: пространственный аспект / под общ. ред. П.А. Минакира. – М. : Экономика. 2004.

ровании и осуществлении процессов межрегиональной интеграции¹.

- Региональная политика России должна избавиться от рецидивов ее чрезмерной «политизированности», когда федеральная поддержка конкретным регионам доставалась в результате «торга» (преференции в обмен на политическую лояльность и этнонациональную стабильность); она не должна превращаться из важнейшей управленческой политики в «политиканство»; ограниченные финансовые ресурсы региональной политики не должны концентрироваться на создании региональных «потемкинских» деревень и реализации суперпроектов «имиджевой» направленности.

Совершенствование региональной политики России должно сопровождаться усилением ее институтов и институциональных структур. Целесообразно сосредоточить внимание на формировании на межрегиональном, региональном и местном уровнях специальных агентств (корпораций) регионального развития как специализированных институтов региональной политики, созданных на пересечении интересов власти, бизнеса и населения. Анализ зарубежного опыта (на примере стран Европейского союза, США, Канады, Австралии) региональной политики показал эффективность функционирования агентств регионального развития.

Таким образом, нами постулируется связь реализуемой в стране модели региональной политики с направленностью и целевыми установками регионального стратегического планирования. Так, в условиях конкурентного федерализма и ориентации на «поляризованную» модель региональной политики (ориентация на поддержку «регионов-локомотивов» и отказ от политики «выравнивания»), это неизбежно приводит к акцентированию в региональных стратегиях курса на привлечение внешних ресурсов для решения крупномасштабных инвестиционных проектов; задачи поиска ресурсов для саморазвития и ориентации на собст-

¹ В этой связи может быть поставлен вопрос о возможном перераспределении части функций и полномочий государственного управления на межрегиональный уровень и о пересмотре ряда принятых ранее положений, сужающих инициативу и права субъектов Федерации и необоснованно усиливающих централизацию принятия и исполнения решений в социально-экономической сфере при одновременном четком ресурсном закреплении полномочий, переданных с федерального на региональный и местный уровни.

венные силы неизбежно отходят на второй план. В то же время развитие и усиление горизонтальных интеграционных связей российских регионов как важнейшее направление региональной политики неизбежно требует более конкретных и операциональных разделов по межрегиональной интеграции и межрегиональным программам и проектам в стратегиях социально-экономического развития федеральных округов.

2.3. Принципы регионального стратегического планирования

Отличия регионального стратегирования от традиционного регионального планирования

Прежде чем выявить основные принципы регионального стратегического планирования, сформулируем ключевые отличия стратегического от традиционного регионального планирования. 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;
- ✓ важно вовлечение в процесс разработки и реализации стратегических планов и программ максимально возможного числа заинтересованных сторон и лиц (стейкхолдеров), учет их мнений и интересов;
- ✓ особое значение имеют механизмы согласования интересов различных «акторов», а также использование согласительных процедур в процессе обсуждения планов при учете интересов различных сторон и при нахождении компромиссных решений;
- ✓ чрезвычайно важен учет фактора 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.

С учетом такого понимания регионального стратегического планирования сформулируем его основные принципы.

Основные постулаты стратегического планирования

Практически в каждой работе по стратегическому планированию так или иначе высказывается авторская позиция относительно его принципов и основных постулатов.

- ◆ Так, в упоминавшемся учебнике «Стратегическое планирование» [Стратегическое планирование..., 1998] в качестве таковых выделены:
- 1) принцип единства экономики и политики при приоритете политики;
 - 2) принцип единства централизма и самостоятельности;
 - 3) принцип научной обоснованности и эффективности управленческих решений;
 - 4) принцип сочетания общих и локальных интересов при приоритете интересов более высокого ранга и стимулировании личной и коллективной заинтересованности в выполнении управленческих решений.

Нам представляется, что такие формулировки мало отвечают специфическим особенностям стратегического планирования,

они, скорее, подходили бы для учебника по народнохозяйственному планированию 60-х годов прошлого века.

Весьма обширный перечень принципов стратегического планирования (научности, целенаправленности, адаптивности, комплексности и т.д.) приводится О.В. Коломийченко и В.Е. Рохчинным [Коломийченко, Рохчин, 2003, с. 80–83]. Среди них есть, например, весьма необычный принцип «первого руководителя» (действительно, успех той или иной стратегии или стратегической программы зависит от степени «включенности» руководителя региона или мэра города в процесс их разработки и реализации).

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

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.

- В проекте Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» (версия 2011 г.) указывались следующие его принципы:
 - единства и целостности;
 - внутренней сбалансированности;
 - результативности и эффективности функционирования;
 - самостоятельности выбора путей решения задач;

- ответственности участников процесса государственного стратегического планирования;
 - разграничения предметов ведения и полномочий в закреплённой сфере ответственности);
 - прозрачности (открытости);
 - достоверности и реалистичности;
 - взаимного соответствия по срокам, ресурсам и ожидаемым результатам мер государственного стратегического планирования и бюджетной политики;
 - соответствия показателей стратегическим целям;
 - взаимосвязи стратегического планирования в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.
- Они дополняют следующие принципы стратегического планирования, выделенные в Указе Президента Российской Федерации № 536 от 12 мая 2009 г. «Основы стратегического планирования в Российской Федерации»:
- взаимозависимость мер социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности;
 - разграничение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и координация их деятельности в целях обеспечения национальной безопасности;
 - системность долгосрочных решений в области устойчивого развития Российской Федерации, согласованных с мерами по обеспечению национальной безопасности;
 - своевременность реализации мер, способствующих укреплению национальной безопасности и направленных на динамичное экономическое, культурное и духовное развитие Российской Федерации;
 - своевременная корректировка стратегических национальных приоритетов в интересах гармоничного развития личности, общества и государства, обеспечения стабильного состояния национальной безопасности;
 - концентрация материальных, финансовых, кадровых, научно-технологических, информационных и иных ресурсов в интересах устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности.

Видно, что эти принципы сформулированы под призмой реализации Стратегии национальной безопасности и имеют несколько иную целевую направленность.

Можно согласиться с большинством формулировок принципов стратегического планирования, предложенных различными авторами. Некоторые из них действительно имеют определяющий

характер (например принципы системности и комплексности, целенаправленности, гибкости), некоторые – вторичный.

Принципы регионального стратегирования

Сформулируем наше понимание основных принципов регионального стратегического планирования, которое следует как из общеметодологических подходов к СПУ, так и из нашего практического опыта по разработке различного рода стратегических документов регионального развития. Т.е. 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 других использовался и другими исследователями, но с несколько иными акцентами и обоснованиями.

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

1. *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.

2. *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 должно обеспечиваться не «дежурным» выдвижением социально-гуманитарных лозунгов и простой артикуляцией социальной направленности стратегических планов, а за счет выбора стратегических приоритетов и конкретных управленческих политик, которые в конечном счете приведут к росту человеческого потенциала данной территории. Необходимо отвергать всякие стратегические решения, даже исключительно выгодные с экономической точки зрения, но снижающие региональный человеческий (и экологический) потенциал.

3. *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» [Лексин, 2008, с. 46–47], которое вполне можно распространить на категорию «реального стратегического планирования».

◆ Этот принцип тем более важен, чем большей региональной спецификой обладают те или иные страны. Например, в Нидерландах стратегические планы регионов могут формироваться практически на одинаковых принципах. 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. В этой связи, подвергая выше критике планирование, основанное на социальных коммуникациях и сотрудничестве (Communicative-Collaborative Planning), мы имели в виду слабую возможность его применения в современных российских условиях. В то же время в странах с развитыми

демократическими традициями и сформировавшейся эффективной системой институтов гражданского общества, такой тип планирования может в скором времени найти реальное применение.

4. *Принцип партнерства.* Процесс стратегического планирования и управления основан на партнерстве и взаимодействии власти, бизнеса и населения. Частным случаем реализации этого принципа являются принципы государственно-частного партнерства и социальной ответственности бизнеса. В частности, 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.

5. *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 «народнохозяйственных 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.

6. Принцип реалистичности и достижимости. Несмотря на долгосрочный, как правило, характер стратегических решений, они должны не просто указывать 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 конъюнктуры внутреннего и внешнего рынка на продукцию основных отраслей специализации данного региона. Отсюда вытекает необходимость использования следующего принципа регионального стратегического планирования.

7. 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 основных факторов производства, развития человеческого потенциала, институциональной среды в их единстве и взаимодействии. Это возможно только на основе использования современного научно-методического инструментария стратегического планирования (см. гл. 4), 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.

8. *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 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 и т.д.), требуемых для реализации обосновываемых стратегических решений и приоритетов.

Сложнее обстоит дело с предложениями по корректировке внешних институциональных условий (например федеральных законов, норм и правил), 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».

9. *Принцип повышения конкурентоспособности* регионов различного ранга и их систем управления. Курс на повышение конкурентоспособности должен стать главным побудительным мотивом при обосновании любого стратегического решения и при реализации любого инвестиционного проекта. Конкурентоспособность региона – многовекторное понятие, включающее не только производственный сегмент региональной социально-экономической системы. Оно также связано с конкурентоспособ-

ностью социальной сферы, системы регионального управления, научно-образовательного и культурного потенциала конкретного региона. Как будет показано ниже, категория конкурентоспособности региона не должна подменяться понятием его конкурентной борьбы за привлекаемые внешние ресурсы и инвестиции.

10. *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 (Госплана СССР и госпланов союзных республик), то стратегическое планирование предполагает информационную открытость на всех стадиях. Более того, развитие стратегического планирования в век информационной революции и формирования информационного общества столкнется с необходимостью пересмотра самих его этапов и процедур.

Новые коммуникационные интернет-системы и сетевые социальные структуры будут непосредственно использоваться при выработке стратегических решений и достижении консенсуса в режиме on-line. В сетевом информационном обществе может быть осуществлен постепенный переход от представительной к прямой демократии, и здесь одна из практических сфер ее использования может быть связана с новым качеством стратегического планирования, построенного на базе открытых информационных систем с участием сетевых структур гражданского общества, дополняющих профессиональные экспертные и управленческие структуры¹.

¹ Именно так мы склонны трактовать высказывание бывшего 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» [Власть..., 2010].

11. *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.

12. *Принцип инновационности.* Стратегические решения по своей сути не должны консервировать сложившуюся ситуацию, но быть направленными на поиск и реализацию 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 слоганом, 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.

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.

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, на укрепление его человеческого потенциала и роли в системе национальной и мировой экономики.

Стратегические приоритеты, цели и задачи региона – это приоритеты, цели и задачи реализации наиболее важных и значимых перспективных (долгосрочных и среднесрочных) направлений развития региональной социально-экономической системы, 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 приближается 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 регионального стратегического планирования мы рассматриваем, в том числе, как общественный процесс и составную часть демократизации российского общества, становления и укрепления его демократических институтов.

ГЛАВА 3

ДОКУМЕНТЫ, ЭТАПЫ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

Введение

Важное значение в процессе стратегирования имеет правильное определение этапов стратегического планирования и управления. Региональное стратегическое планирование и управление может эффективно реализовываться лишь при наличии соответствующей нормативно-правовой базы, формируемой как на федеральном, так и на региональном уровнях, и необходимых институциональных структур¹.

Стратегическое планирование является творческим процессом и не допускает унификации и использования шаблонных схем, тем не менее существуют некоторые «рамочные» условия, правила и рекомендации по составлению основных документов СПУ. Если раньше мы рассматривали общие, концептуальные вопросы, то здесь и далее мы будем иметь в виду конкретные формы стратегирования, а именно – систему основных документов регионального стратегического планирования и управления.

¹ Интересный анализ нормативно-правовой базы и системы документов государственного планирования в Российской Федерации (в том числе государственного стратегического планирования) содержится в работе [Смирнова, 2010].

При этом мы исходим из того, что все эти вопросы достаточно подробно рассмотрены в публикациях Б.С. Жихаревича, Б.И. Гринчеля, В.Н. Лексина, В.Е. Рохчина, А.Н. Швецова и других исследователей, и не имеет смысла расписывать все процедуры и этапы стратегирования. Обратим лишь внимание на некоторые спорные моменты и опишем основную схему разработки стратегических документов, которую мы реально использовали на практике.

3.1. Базовые документы стратегического планирования и управления

Иерархия основных документов регионального стратегирования

Вначале определимся с иерархией основных документов регионального стратегического планирования и управления. Во всех публикациях она формируется из следующих компонент: прогнозы, стратегия, концепция, стратегический план, целевые программы. Однако в эти понятия зачастую вкладываются различные толкования, поэтому необходимо определиться с основными дефинициями.

В формулировке В.Н. Лексина и А.Н. Швецова основную нагрузку в системе регионального управления несут региональные программы, а стратегия является их системной и «идеологической» надстройкой.

♦ «Под стратегией следует понимать свод конкретных предпрограммных обоснований решения приоритетных проблем территориального развития страны и ее регионов на 5–10-летний период. Стратегии должны включать: (а) результаты диагностики региональных ситуаций и проблем с оценкой их общегосударственной (региональной) значимости, приоритетности и очередности решения; (б) обоснование необходимости разработки долгосрочных и среднесрочных программ решения отобранных проблем территориального развития с указанием конкретного содержания предлагаемых программ, основных характеристик решаемых проблем до начала и в результате реализации программ,

требуемого объема ресурсов. Конечной целью стратегий является уточнение целесообразности и возможности сосредоточения усилий органов государственной власти на конкретном перечне программно решаемых проблем общегосударственного и регионального значения в рамках соответствующих полномочий этих органов. Стратегии (так же, как и концепции) должны утверждаться исполнительными органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов» [Лексин, Швецов, 2006, с. 146].

О.В. Коломийченко и В.Е. Рохчин основным базовым документом регионального стратегического планирования считают концепцию социально-экономического развития региона [Коломийченко, Рохчин, 2003, с. 75–76]. В их понимании концепция является «идеологической» основой конкретных управляющих политик, призванных реализовывать выдвинутые стратегические цели.

Относительно автономным компонентом в системе регионального стратегического планирования являются комплексные прогнозы социально-экономического развития региона, а также частные прогнозы (демографического развития, ресурсной базы, экологического состояния региона и т.д.). «Автономность» системы прогнозов проявляется в том, что хотя они могут и должны входить важной составной частью в основные документы стратегического планирования (концепции, стратегии, стратегические планы), но часто «живут собственной жизнью», являясь основой для различных научно-аналитических докладов и записок, предвыборных программ различных партий, для принятия решений по отдельным вопросам социально-экономического развития конкретного региона.

Общепризнанным компонентом стратегического планирования являются программы социально-экономического развития региона как документы, содержащие совокупность мероприятий, увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам реализации и направленных на достижение намеченных целей стратегического развития региона. Программы являются конкретизацией стратегических документов более высокого уровня (региональных стратегий или концепций) применительно к среднесрочному этапу развития. Помимо программы социально-экономического развития, стратегическое планирование реализуется через систему ча-

стных целевых программ (федерального, регионального и муниципального уровней).

Наибольшие дискуссии вызывает вопрос – что же является основным, базовым документом регионального стратегического планирования – концепция или стратегия?

Федеральный закон № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», принятый в 1995 г., указывает, что к основным документам государственного прогнозирования относятся концепции и программы социально-экономического развития страны и субъектов Федерации.

«Основы стратегического планирования в Российской Федерации», утвержденные Указом Президента Российской Федерации № 536 от 12 мая 2009 г., ориентируют, что основными документами стратегического планирования на федеральном уровне являются Стратегия национальной безопасности Российской Федерации и Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, разрабатываемые на 20 лет; направления социально-экономического развития Российской Федерации, разрабатываемые на 10 лет, которые детализируются через систему стратегий (программ) развития отдельных секторов экономики, приоритетных национальных проектов, межгосударственных программ, основных направлений деятельности Правительства РФ, федеральных (ведомственных) целевых программ и других программных документов. К числу основных документов регионального стратегического планирования данный Указ относит стратегии (концепции) развития федеральных округов и стратегии (комплексные программы) социально-экономического развития субъектов Федерации.

В проекте Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» (2012 г.) указывается, что к документам государственного стратегического планирования, разрабатываемым на *федеральном уровне*, относятся:

- стратегический прогноз устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности;
- прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на долгосрочный период;

- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период;
- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период;
- стратегия национальной безопасности Российской Федерации на долгосрочный период;
- концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации;
- долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации;
- генеральная схема расселения на территории Российской Федерации;
- отраслевые документы государственного стратегического планирования;
- стратегии социально-экономического развития федеральных округов и отдельных территорий;
- основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на среднесрочный период;
- государственная программа Российской Федерации;
- государственная программа вооружения Российской Федерации;
- схемы территориального планирования Российской Федерации;
- федеральные целевые программы.

К документам государственного стратегического планирования, разрабатываемым *в субъектах Российской Федерации*, согласно проекту данного Федерального закона, относятся:

- стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу;
- схема расселения на территории субъекта Российской Федерации;
- прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;
- схема территориального планирования субъекта Российской Федерации;

- программа социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;
- государственная программа субъекта Российской Федерации;
- иные документы, решение о разработке которых принято высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, даже в федеральных законодательно-правовых актах (или в их проектах) наблюдается различное толкование основных документов стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях (например, в одном случае система прогнозов выделяется в самостоятельные документы, в другом – она включается в более общие синтетические документы и т.д.). Неудивительно, что в экспертной среде различия в формулировке состава основных документов стратегического планирования еще больше.

Достаточно показательна позиция, изложенная О.В. Коломийченко и В.Е. Рохчиным в их книге «Стратегическое планирование развития регионов России. Методология, организация». Как было отмечено выше, они считают, что основным, базовым документом стратегического планирования в субъекте Федерации должна быть концепция социально-экономического развития (но не стратегия), на базе которой разрабатываются другие программные документы (например, стратегический план как краткий презентационный вариант долгосрочной концепции, система целевых программ, проектов и т.д.). Они пишут: «Таким образом, между категориями «стратегия» и «концепция» прослеживается взаимосвязь части и целого, другими словами, концепция стратегического комплексного социально-экономического развития региона должна включать в себя в качестве составляющей основные положения его стратегии» [Коломийченко, Рохчин, 2003, с. 77].

Еще раз отдавая должное высокому научному и практическому уровню данной книги, позволим здесь не согласиться с ее авторами.

Во-первых, мы не считаем вопрос дефиниций определяющим в спорах о системе документов регионального стратегического

планирования. На самом деле неважно, как называется его основной документ «Стратегия» или «Концепция». Важно, чтобы в это понятие вкладывалось правильное понимание сути и содержания стратегического планирования в регионе или городе (формулировка миссии, выбор стратегических приоритетов развития, обоснование и прогноз сценариев развития, управленческие политики, механизмы реализации и т.д.). С этих позиций содержание региональной концепции социально-экономического развития, предложенное О.В. Коломийченко и В.Е. Рохчиным, таким требованиям, безусловно, отвечает. Но в таком случае нет нужды противопоставлять понятия «концепция» и «стратегия».

Во-вторых, если все-таки встать на позицию терминологического пуризма, то и название основного документа стратегического планирования должно также быть связано с этой формулировкой, и оно должно быть от нее производным (т.е. именно «стратегия», но не «концепция»). Последнее было бы более уместно, если бы речь шла о «концептуальном планировании»).

В-третьих, если сопоставить общие формулировки «стратегии» (например как способ использования средств и ресурсов, направленный на достижение определенной цели и учитывающий условия внешней среды; общий план действий) и «концепции» (например как систему взглядов, то или иное понимание событий, явлений, процессов, основную идею), то снимается вопрос о том, какой документ является первичным и основным в стратегическом планировании. Концепция как система взглядов – более пассивное понятие в отличие от стратегии, которая активна по определению (это способ достижения поставленных целей, направление развития и т.д.). Безусловно, что всякая стратегия должна быть основана на какой-то системе взглядов (а именно – на концепции); но не всякая система взглядов (концепция) включает в себя пути реализации, достижения этой основной идеи (т.е. стратегию конкретных действий).

Таким образом, если использовать расширительные понятия «стратегии» и «концепции» для наименования основного документа регионального стратегического планирования и управления, то мы отдаем предпочтение формулировке «стратегия регионального социально-экономического развития», хотя, повторяем, не считаем спор о дефинициях принципиально важным. В то же время добиться единства в понятиях следует хотя бы на уровне принимаемых федеральных законов и иных нормативных актов,

которые должны обрисовывать рамочные условия стратегического планирования на региональном уровне (в том числе – указывать на состав основных документов СПУ федеральных округов и субъектов Федерации).

Система документов регионального стратегирования по пространственно-временному принципу

Система регионального стратегического планирования и управления формируется на четырех уровнях: федеральном; межрегиональном (макрорегионы и федеральные округа); региональном (субъекты Федерации); местном (города, административные районы и другие муниципальные образования). Три первых уровня входят в систему государственного управления, последний уровень – в систему муниципального управления.

По временному признаку принято различать систему документов регионального стратегического планирования и управления, относящихся к долгосрочному, среднесрочному и краткосрочному периоду (годовые и другие документы оперативного текущего планирования по определению не входят в систему СПУ). Однако до сих пор не достигнуто единство во мнениях относительно того, какие временные интервалы относить к долгосрочному, среднесрочному и краткосрочному периодам планирования в зависимости от его уровней.

В проекте Федерального закона «О стратегическом планировании» указывается, что среднесрочным периодом является период, следующий за текущим годом, продолжительностью от 3 до 6 лет, а долгосрочным – период продолжительностью 6 и более лет. Мы разделяем точку зрения, зафиксированную в Указе Президента РФ № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации», согласно которой стратегическое планирование осуществляется на долгосрочную (10–20 лет), среднесрочную (5–10 лет) и краткосрочную (3–5 лет) перспективу.

Мы также считаем, что в системе государственного стратегического планирования и управления в целях системности и определенной унификации стратегических решений для одноименных программных документов (например, стратегий) должен применяться единый подход к определению периода времени, на который они разрабатываются. В системе муниципального стратегического управления одноименные документы могут разрабаты-

ваться с приближением к нижней границе временных интервалов долгосрочной и среднесрочной перспективы (так, для малого города, по-видимому, нецелесообразно разрабатывать стратегию его развития на 20-летний период; здесь достаточно рассмотрение временного интервала до 10 лет).

◆ В этой связи следует отметить, что в зарубежных публикациях часто встречается точка зрения, что максимальная перспектива, на которую должны разрабатываться стратегические документы регионального развития, должна быть ограничена 6–10 годами¹. Мы полагаем, что такая позиция связана с гораздо более «мелким» масштабом регионов и муниципалитетов большинства стран (например европейских) по сравнению с Россией и с более «рутинным» характером преобразований в них экономики и природной среды. В то же время в Российской Федерации ряд субъектов Федерации по своим масштабам кратно превосходят характеристики многих стран мира; протяженность территории и разнообразность ресурсов (многие из которых ожидают своего освоения лишь в долгосрочной перспективе) требуют не только текущих или среднесрочных стратегических решений, но выбора стратегических альтернатив исходя из более длительного горизонта развития, с которым связаны многие инфраструктурные (в частности транспортные), энергетические и иные проекты крупномасштабного вовлечения в хозяйственный оборот новых природных ресурсов.

Итак, мы считаем, что основной состав документов регионального стратегического планирования и управления в Российской Федерации должен состоять из следующих компонент:

1. Федеральный уровень

- стратегия территориального (пространственного) развития Российской Федерации на 20 лет;
- схема расселения и территориального планирования Российской Федерации на 20 лет;
- территориальный раздел среднесрочной программы социально-экономического развития страны на 10 лет.

¹ Например, Л. Фараго считает, что типичный горизонт стратегического планирования должен быть связан со среднесрочными циклами планирования, которые он определяет в 3–7 лет [Farago, 2004, с. 49].

2. Межрегиональный уровень

- стратегия социально-экономического развития федерального округа (макрорегиона) на 20 лет;
- федеральные целевые программы регионального развития, ареал распространения которых захватывает несколько субъектов Федерации.

3. Региональный уровень

- стратегия социально-экономического развития субъекта Федерации на 20 лет;
- схема территориального планирования субъекта Федерации на 20 лет;
- федеральная целевая программа развития субъекта Федерации;
- целевые программы регионального социально-экономического развития, реализуемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;
- программа социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период (10 лет);
- краткосрочные программы и планы (на срок 3–5 лет), конкретизирующие целевые установки и задачи долгосрочной стратегии и среднесрочной программы субъекта Федерации.

4. Местный уровень

- стратегия (стратегический план) социально-экономического развития на долгосрочную перспективу¹;
- программа социально-экономического развития на среднесрочную перспективу;
- целевые программы и планы, конкретизирующие целевые установки и задачи долгосрочной стратегии и среднесрочной программы города, административного района или другого муниципального образования.

Спорным вопросом является рассмотрение в системе регионального стратегического планирования и управления ведомственных программных документов, которые могут разрабатываться на

¹ Временной интервал долгосрочной или среднесрочной перспективы варьируется в зависимости от масштаба города или муниципального образования.

макрорегиональном уровне (например «Энергетическая стратегия Сибири», «Транспортная стратегия Сибири») или же территориальных разделов аналогичных федеральных программных документов. Хотя мы считаем, что наличие территориальных разделов является обязательным условием формирования любого федерального/макрорегионального стратегического документа (ведомственного или проблемного), но, тем не менее, они не должны напрямую входить в систему регионального стратегического планирования и управления, хотя и могут активно в ней использоваться.

Новизна предлагаемой схемы основных документов регионального стратегического планирования и управления проявляется в наличии на федеральном уровне двух программных документов: Стратегии регионального (пространственного) развития России на 20 лет и Схемы расселения и территориального планирования Российской Федерации на 20 лет. Большинство исследователей полагают, что на этом уровне достаточна разработка лишь долгосрочной Схемы территориального планирования (в ее трактовке как Генеральной схемы развития и размещения производительных сил страны). Такая же позиция была закреплена и в проекте Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» (2012 г.)¹.

Мы считаем, что введение в систему стратегического планирования Российской Федерации долгосрочной стратегии ее территориального (пространственного) развития является принципиальным моментом. Существующая в настоящее время практика сведения всех глобальных и стратегических проблем пространственной организации российской экономики и общества (которые в силу специфики России требуют особо масштабных и неординарных решений) только к одному из многих разделов Концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу явно недостаточна. Поэтому наряду с

¹ Стратегия регионального (пространственного) развития не упоминалась во всех версиях проекта Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» вплоть до ноября 2012 г. Поэтому автор неоднократно отмечал целесообразность корректировки текста проекта этого Закона в данном направлении (в том числе в замечаниях и предложениях, которые отправлялись от имени руководства Сибирского федерального округа и руководства Сибирского отделения РАН). Возможно, что именно наши предложения повлияли на то, что в последней (декабрь 2012 г.) версии проекта данного Закона в перечне основных документов стратегического планирования федерального уровня присутствует «Стратегия регионального развития России».

разработкой Энергетической, Транспортной стратегий РФ требуется специальная разработка Стратегии пространственного развития страны, которая должна явиться основой для разработки стратегий долгосрочного социально-экономического развития федеральных округов.

В проекте Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» говорится о разработке схем территориального планирования Российской Федерации. Полагаем, что территориальные схемы не являются синонимом Стратегии пространственного развития страны и не могут заменить ее. Они по своему предназначению носят размещенческий характер и должны акцентироваться на разработке вопросов перспективного размещения нового производства на территории Российской Федерации с учетом ограничений по развитию транспортной и энергетической инфраструктуры, балансов трудовых и земельных ресурсов и т.д. и должны быть ориентиром для возможных инвесторов с точки зрения технико-экономических условий для инвестиций в новые производства в регионах. А «Стратегия территориального развития Российской Федерации» – это основной концептуальный документ, который должен определить и законодательно закрепить пространственные приоритеты развития России в долгосрочной перспективе в контексте национальной безопасности и устойчивого развития всей страны.

Мы также считаем, что необходимо и изменение формата федеральной территориальной схемы. Она должна быть не только схемой развития и размещения производства, но и схемой перспективного расселения населения по территории страны, на которую уже должны «накладываться» долгосрочные решения по размещению производства. В силу специфики формата таких программных документов (схемы развития производства и размещения населения), их нецелесообразно совмещать с основным документом регионального СПУ, формируемым на федеральном уровне, а именно – со стратегией территориального развития страны, сводя их лишь до уровня разделов этой стратегии. Нецелесообразна и изолированная разработка схемы размещения и схемы расселения: логика стратегирования требует их совмещения в едином программном документе.

3.2. Этапы формирования программных документов регионального стратегического планирования

Схема и основные блоки разработки стратегии субъекта Федерации

С учетом нашего опыта разработки различных программных документов регионального развития (см. части II и III) мы предлагаем следующую схему и последовательность разработки региональной стратегии (в качестве примера возьмем разработку долгосрочной стратегии социально-экономического развития субъекта Федерации):

1) стратегический анализ сложившихся тенденций социально-экономического развития региона;

2) выявление основных конкурентных преимуществ данного субъекта Федерации;

3) обоснование и постулирование миссии долгосрочного развития региона;

4) обоснование основных стратегических целей, приоритетов и реализующих эти цели и приоритеты задач;

5) осуществление прогноза долгосрочного социально-экономического развития субъекта Федерации и проработка различных сценариев перспективного развития;

6) формирование пакета основных инвестиционных проектов, направленных на реализацию миссии и основных целей, приоритетов и задач перспективного развития;

7) подготовка предложений по формированию основных управленческих политик, реализующих миссию и основные стратегические цели региона;

8) разработка предложений по институциональным условиям и механизмам реализации стратегии долгосрочного социально-экономического развития региона.

Кратко прокомментируем особенности каждого этапа на примере разработки стратегии долгосрочного развития региона (субъекта Федерации).

♦ *Стратегический анализ сложившихся тенденций развития региона*

Данный этап является важнейшей составной частью любой стратегической разработки. Несмотря на достаточную очевидность этого этапа, именно здесь таятся «подводные камни», которые могут «посадить на мель корабль стратегирования». Чаще всего опасность таится в осуществлении банального описания современного состояния, темпов и пропорций регионального развития, и при этом «описательность» часто довлеет над «проблемностью». Особенно ярко это проявляется в случае разработки стратегических документов силами сотрудников самих региональных администраций: здесь, во-первых, берутся за основу традиционные годовые отчеты о социально-экономическом развитии региона; во-вторых, очень часто такой анализ лишен объективной оценки существующих проблем конкретной территории, и он невольно приобретает характер победно-отчетных реляций.

Тем не менее весь смысл этого этапа заложен в его названии «стратегический анализ» – т.е. такой объективный анализ прошлых и настоящих тенденций развития, который позволяет четко выявить, во-первых, характерные именно для этого региона тенденции (в том числе на фоне сопоставления со среднероссийскими и с показателями других, особенно смежных, территорий); во-вторых, позволяет вычлнить как наиболее негативные факторы и условия, так и зарождающиеся «полюса» и точки роста в экономике и социальной сфере данного региона.

Основная задача этого этапа – выявить основные проблемы в развитии данного региона и потенциал его роста, зафиксировать его позиционирование в системе общероссийской экономики (и, возможно, в системе международных экономических связей), подготовить основу для определения основных конкурентных преимуществ данного субъекта Федерации (следующий этап стратегирования) и сделать выводы по основным ресурсным ограничениям перспективного развития. Очень важно, чтобы в структуре стратегии этому этапу был посвящен очень емкий и небольшой по объему раздел. Нам известны случаи, когда в региональных стратегиях ряда регионов Российской Федерации описание современного состояния и проблем занимало до двух

третьей всего текста, что, безусловно, обесценивало значимость данного программного документа.

Следует также обратить внимание на важность элиминирования влияния структурного фактора при проведении стратегического анализа развития региона и при анализе обобщающих показателей его развития¹; на необходимость выявления таких особенностей развития, которые носят устойчивый характер и на которые не оказывают влияние спорадические изменения внешней среды; на выявление глубинных процессов, которые таятся за специфическими особенностями тех или иных параметров регионального развития.

◆ Например, при стратегическом анализе развития Новосибирской области мы выявили один очень интересный факт, который действительно резко выделял данный регион среди всех остальных субъектов Федерации: в Новосибирской области в течение достаточно длительного времени наблюдалось существенное превышение среднедушевых доходов населения над среднедушевыми расходами – в отдельные периоды на одну треть (в большинстве регионов имело место обратное соотношение). Детальный анализ выявил, что это было связано со спецификой отраслевой структуры хозяйства региона (гораздо больший, чем в других регионах удельный вес услуг в структуре ВРП, в том числе торгово-посреднических), с большим объемом миграции денежных потоков, связанных с оформлением Новосибирска как крупнейшего за Уралом межрегионального товарно-распределительного и логистического центра; с более интенсивными операциями по продаже-покупке иностранной валюты и т.д. Но это также сигнализировало и о достаточно серьезной проблеме сосредоточения сверхдоходов у относительно узкой группы населения данного региона (в том числе за счет операций в «теневой экономике») при относительно более низком общем уровне денежных расходов у подавляющей части населения Новосибирской области по сравнению со среднероссийским уровнем. Т.е. такой анализ давал сигнал о необходимости осуществления особых мер социальной политики, связанной, в том числе, и с необходимостью сокращения чрезмерных социальных диспаритетов.

¹ Известно, что особенности отраслевой структуры хозяйства зачастую оказывают решающее влияние на факт существенных отличий, например в синтетических показателях эффективности производства по сравнению со среднероссийскими.

◆ *Выявление основных конкурентных преимуществ субъекта Федерации*

Корректное проведение стратегического анализа дает основу для фиксации основных конкурентных позиций данного субъекта Федерации. Смысл этого этапа предельно ясен: требуется выявить, как главные преимущества конкретного региона, его основные сильные стороны и позиции, поддержка и мобилизация которых в перспективе должна обеспечить усиление этого субъекта Федерации в экономическом пространстве страны, так и основные проблемы, «узкие места», диспропорции и угрозы, которые затрудняют эффективное развитие экономики и социальной сферы данной территории. И в том, и в другом случае выявление сильных и слабых сторон региональной социально-экономической системы должно иметь следствием осуществление целенаправленных политик местных органов власти, способствующих закреплению и усилению позитивных факторов и условий развития и нейтрализации или сокращению – негативных.

На этом этапе особенно важно выделение устойчивых конкурентных преимуществ, которые проистекают из внутренних особенностей данного региона (ресурсные возможности, экономико-географическое и геополитическое положение, накопленный человеческий, промышленный и инновационный потенциал и т.д.). Влияние внешней среды должно оцениваться в первую очередь с позиций воздействий различного рода угроз и внешних препятствий на долгосрочные тенденции социально-экономического развития. Не случайно, что на данном этапе наибольшее распространение получил так называемый SWOT-анализ (т.е. анализ сильных и слабых сторон социально-экономической региональной системы и внешних возможностей и угроз – см. гл. 4).

Особое значение имеет анализ влияния внешних институциональных условий на возможное изменение конкурентных позиций конкретного региона. Выгодные конкурентные позиции конкретного региона в конкретный период времени могут проистекать не из объективных факторов и условий его развития, а в силу специфических институциональных особенностей внешней среды, которые могут прекратить свое действие в любой момент.

◆ Известно, что бурный экономический рост Чукотского автономного округа в 2000–2008 гг. был в существенной степени связан с личностью Р.А. Абрамовича, который был вначале депутатом Государственной Думы РФ от данного региона, а затем и губернатором автономного округа. Его регистрация как физического лица на данной территории и уплата подоходного налога непосредственно в округе резко увеличили бюджетные возможности региона. Кроме того, на Чукотке были зарегистрированы аффилированные с «Сибнефтью» (фактическим владельцем которой был Р. Абрамович) фирмы, через которые осуществлялся сбыт ее нефти и нефтепродуктов. Безусловно, что конкурентные позиции Чукотки в это время кратно превосходили возможности других аналогичных сибирских и дальневосточных территорий. Но это были «искусственные» конкурентные преимущества, обусловленные внешними конъюнктурными институциональными условиями, и они фактически исчезли после ухода Р.А. Абрамовича с поста губернатора. И если бы в годы его пребывания у власти разрабатывалась стратегия долгосрочного социально-экономического развития Чукотского автономного округа, то было бы большой ошибкой переносить на перспективу краткосрочные конкурентные преимущества Чукотки, которые сложились в тот период.

◆ «Сибнефть» в существенной степени повлияла и на судьбу Омской области, где она в течение довольно длительного времени была зарегистрирована и являлась основным налогоплательщиком данного региона. Уход «Сибнефти» из Омской области и ее «прописка» в Санкт-Петербурге оказала настолько сильное негативное воздействие на социально-экономическую ситуацию в регионе, что потребовало федерального вмешательства хотя бы для частичной компенсации выпадающих доходов местного бюджета. (Аналогичная ситуация повторилась вскоре и в Томской области в связи с уходом «Роснефти». Между тем в стратегических документах по данному региону возможные риски в связи с потерей значительных доходов от нефтегазовых компаний в связи с их возможной перерегистрацией никак не просчитывались.)

◆ Обоснование и постулирование миссии долгосрочного развития региона

Формирование миссии развития региона как его наиболее общей, концептуальной «сверхцели» на самом деле является весьма непростым делом, поскольку здесь в очень компактном виде должен быть сформулирован «образ будущего» данного региона, к которому нужно стремиться. Здесь, как правило, трудно применимы шаблонные формулировки, постулирующие, напри-

мер, только направленность на повышение уровня и качества жизни или экономической эффективности. В формулировке миссии должна быть отражена глобальная «суперидея», на основе которой, используя главные конкурентные преимущества конкретного региона, должно быть показано его перспективное позиционирование в экономическом, политическом и культурном пространстве страны. Трудность в определении долгосрочной миссии региона заключается также в том, что, с одной стороны, она должна быть достаточно амбициозной и нацеливать на «прорывные» направления развития и повышения конкурентоспособности, с другой стороны, миссия должна отражать реальные, а не просто гипотетические (или преувеличенные и не имеющие истинной основы) конкурентные преимущества конкретной территориальной системы.

◆ При разработке Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. автор предложил следующую формулировку: «миссия 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». При этом мы исходили из того, что, во-первых, Новосибирской области трудно найти реального конкурента не только на востоке страны, но и, пожалуй, во всей России (кроме Москвы и Санкт-Петербурга) по концентрации научного потенциала с мировым уровнем признания; во-вторых, из того, что пока этот потенциал не нашел еще серьезного применения в социально-экономической системе данного региона, но имеются реальные возможности для резкого улучшения инновационного компонента развития области на основе внедрения научных разработок; в-третьих, из мощной интеллектуально-культурной среды, хороших природно-климатических условий, относительно благоприятной экологической ситуации, существенного улучшения в последние годы уровня и качества жизни населения Новосибирской области.

Тем не менее такая формулировка вначале не встретила понимания в среде экспертов, в частности, предлагалось убрать словосочетание «главный инновационный центр» и заменить его на «один из важных инновационных центров», сделать менее амбициозной вторую составляющую миссии («превращение в один из наиболее комфортных для проживания, труда и отдыха регионов страны») и т.д. Мы убедительно отстаивали именно такую формулировку, которая в конечном итоге была принята, и в настоящее время она практически стала главным мар-

кетинговым слоганом региона. Напомним, что в период разработки данной Стратегии (2006–2007 гг.) Новосибирская область в средствах массовой информации, в высказываниях российских экономических и политических лидеров еще не воспринималась как один из ведущих «инновационных» регионов страны. Однако целенаправленная деятельность областного руководства и всего научного и бизнес-сообщества Новосибирской области как в период разработки Стратегии, так и в последующие годы, с ориентацией именно на стратегическую установку, отраженную в формулировке региональной миссии, привели к тому, что в настоящее время по общему признанию область вошла в тройку ведущих регионов России, успешно реализующих инновационный путь развития.

◆ *Обоснование основных стратегических целей, приоритетов и реализующих эти цели и приоритеты задач*

Этот внешне достаточно очевидный этап стратегирования на самом деле имеет ключевое значение, поскольку именно здесь должен быть сформулирован вектор приоритетных стратегических целевых установок, по которому не только должны развиваться основные сектора экономики и социальная сфера региона в рассматриваемой перспективе, но и приниматься конкретные текущие управленческие решения (например по тому или иному инвестиционному проекту).

При формулировании стратегических целей¹, приоритетов и задач важно соблюдение следующих основных правил:

– они должны вытекать из проведенного ранее стратегического анализа и выявления основных конкурентных преимуществ данного региона;

– цели, приоритеты и задачи должны быть предельно конкретными и измеряемыми (для этого необходимо использовать систему важнейших индикаторов стратегического развития);

– область (спектр) главных стратегических целей должна быть ограниченной (не более 5–7), с тем чтобы именно под эти цели выстраивать основные управленческие политики региона;

¹ Методологические основы процесса целеполагания в региональном стратегическом планировании детально рассматриваются в работе: [Коломийченко, Рохчин, 2003].

– целесообразно использовать иерархический принцип формулировки стратегических целей, приоритетов и задач с выделением генеральной цели/целей (которая не должна дублировать миссию региона), основных целей и приоритетов т.д.

◆ Например, в Стратегии социально-экономического развития Томской области на период до 2020 г. были выбраны следующие приоритеты развития экономики: 1-й приоритет: информационные технологии, биотехнологии, научно-образовательный комплекс, «новая экономика», электроника и приборостроение; 2-й приоритет: нефтегазовый сектор, атомный сектор, пищевая промышленность, машиностроение (исключая электротехнику и приборостроение); 3-й приоритет: лесопромышленный комплекс, газонефтехимический сектор, сельское хозяйство. Эта иерархия приоритетов нашла реальное применение в условиях глобального кризиса 2008–2009 гг., когда при сокращении возможностей государственной поддержки по всем стратегическим приоритетам, администрация области приняла решение о «переключении» усилий только на первый приоритет.

◆ Следующий пример показывает, что не во всех разработанных стратегиях удавалось при формулировке приоритетных стратегических целей и задач выявить действительно самые важные и актуальные. Так, в Стратегии социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 г. (основной разработчик – Фонд «Центр стратегических разработок “Северо-Запад”») была сформулирована лишь одна стратегическая цель (повышение конкурентоспособности региона и рост на этой базе благосостояния жителей региона), которая предполагала решение нескольких связанных с нею подцелей. Из их перечня отчетливо видна ориентация в стратегическом развитии данного региона на интенсивное развитие угледобычи. В то же время ни в перечне целей и подцелей (в том числе – и при декомпозиции выделенных восьми подцелей в конкретные задачи) даже не упоминалась важнейшая проблема Кемеровской области – обеспечение безопасности горношахтных работ. Всем известны трагедии на шахтах Кузбасса, уносящие жизни десятков человек, каждая из которых становится катастрофой национального масштаба. Мы далеки от мысли, что местная власть региона и бизнес руководствуются лозунгом «Рост добычи угля любой ценой», пригодный разве что для эпохи сталинской индустриализации. Но факт остается фактом: в главном стратегическом документе региона, который должен формировать «образ будущего» Кузбасса на десятилетия вперед и вовлекать бизнес и население в практическую реализацию этого видения, ничего не говорится об этой, по всей вероятности, наиболее острой

социальной, технологической и гуманитарной проблеме Кемеровской области. Остается лишь догадываться, что стоит за этим: непонимание организацией-разработчиком действительно актуальных проблем региона или же намеренное действие заказчика, пожелавшего не «педалировать» эту болезненную проблему.

◆ *Осуществление прогноза долгосрочного социально-экономического развития субъекта Федерации и проработка различных сценариев перспективного развития*

Данный этап чрезвычайно важен с точки зрения:

- насыщения стратегии конкретными количественными параметрами и индикаторами перспективного развития;
- оценивания степени реализуемости стратегических приоритетов, целей и задач с позиции их соответствия имеющимся и перспективным балансам ресурсов многоцелевого назначения (финансовых, трудовых, энергетических, земельных, рекреационных и т.д.);
- возможности рассмотрения последствий реализации альтернативных стратегий развития.

Мы полагаем, что именно на этом этапе наиболее отчетливо проявляется квалификация и научный уровень организации-разработчика стратегии. Если предыдущие этапы с разной степенью успешности могут быть реализованы на основе тиражирования прошлого опыта стратегических разработок консалтинговой компании, осуществляющей данную разработку, использования шаблонных формулировок, методических приемов и т.д., то осуществление прогноза и разработка сценариев жестко привязаны к специфическим условиям конкретного региона, и здесь тиражирование прошлых схем и результатов расчетов невозможно (мы не рассматриваем здесь случаи их прямой фальсификации, что, к сожалению, встречается в практике регионального стратегирования в России).

Мы исходим из того, что этот этап требует не просто осуществления экстраполяционных расчетов динамики важнейших индикаторов социально-экономического развития региона и не просто когнитивное (мысленное) формирование различных сценариев лишь в качественном формате. Здесь необходимо использование современного экономико-математического инструментария ре-

гионального стратегирования (см. гл. 4), но это, в свою очередь, требует серьезной квалификации разработчиков, которые должны иметь опыт осуществления экономико-математических разработок и обладать необходимой информационной базой. Идеальным случаем является использование на этом этапе различных модельных конструкций, позволяющих учитывать «внешние эффекты» (т.е. влияние исследуемого региона на социально-экономическое развитие всей страны, а также влияние изменения народнохозяйственных условий и условий развития других территорий на темпы и пропорции региона – объекта стратегирования).

◆ Такой подход был, в частности, использован в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН группой разработчиков Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 г.; Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области до 2025 г.; Стратегии социально-экономического развития г. Бердска до 2025 г. и других региональных программных документов, когда при обосновании тенденций и перспектив исследуемых территорий использовался комплекс сложных экономико-математических моделей различного типа (межотраслевых, эконометрических, имитационных). Именно это дало возможность более обоснованно говорить о прогнозируемых темпах и пропорциях, о влиянии внешних факторов и условий на тенденции регионального развития, о степени напряженности важнейших перспективных балансов ресурсов (трудовых, энергетических, инженерно-инфраструктурных). Но за этим стоял многолетний опыт экономико-математического моделирования социально-экономических процессов, накопленный в данном Институте, который справедливо рассматривается одним из российских лидеров в этой области знаний.

◆ *Формирование пакета основных инвестиционных проектов, направленных на реализацию миссии и основных целей, приоритетов и задач перспективного развития*

Практически ушли в прошлое региональные стратегические разработки, основу которых составляли прогнозы развития основных отраслей промышленности и материального производства. Материально-вещественной базой современных региональных стратегий являются не безликие сектора производства или виды экономической деятельности, но конкретные инвестиционные проекты, которые должны реализовывать выбранные стратегические приоритеты. Очевидно, что если речь идет о горизонте стра-

тегирования в 10–20 лет, то на момент разработки стратегий не все стратегические цели и приоритеты могут быть облечены в конкретные инвестиционные проекты с заданными параметрами инвестирования. Тем не менее практически в каждом регионе имеется набор достаточно крупных инвестиционных решений как государства, так и частного бизнеса, и такие проекты должны войти важной составной частью в инвестиционный портфель стратегии.

Используя термин «портфель», мы заранее оговариваем, что инвестиционный пакет долгосрочной стратегии должен формироваться не просто из изолированных и спонтанно подобранных инвестиционных предложений, но он должен включать только те из них, которые четко направлены на реализацию определенных в стратегии основных целей, задач и приоритетов. «Портфельный» принцип отбора стратегических инвестиционных проектов должен, с одной стороны, четко артикулировать главные, стратегические приоритеты данного региона, с другой – должен давать «сигнал» другим потенциальным инвесторам об избранных сегментах инвестирования, которые для данного региона представляют стратегический интерес.

◆ Одной из причин провала первой версии Стратегии социально-экономического развития Сибири на период до 2020 г., утвержденной решением Правительства РФ в 2002 г. была как раз формулировка основных задач и приоритетов в формате отраслей производства. Реальный бизнес фактически не увидел себя в этой Стратегии. Поэтому неслучайно, что «ядром» новой версии Стратегии Сибири, разработанной в 2005 г., стал пакет крупных инвестиционных проектов, призванных реализовать стратегические направления развития. Эта идея нашла дальнейшее развитие в утвержденной Правительством РФ в 2010 г. новой версии Стратегии Сибири до 2020 г., в которой инвестиционные проекты проецировались на избранные пространственные и секторальные стратегические приоритеты. Аналогичные подходы используются во многих региональных стратегиях, разработанных в последние годы. Например, в Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. были зафиксированы два типа инвестиционных проектов: особо масштабные инвестиционные проекты федеральной значимости, реализующие стратегические направления развития региона (проекты 1-го уровня) и инвестиционные проекты региональной значимости (проекты 2-го уровня).

♦ *Подготовка предложений по формированию основных управленческих политик, реализующих миссию и основные стратегические цели региона*

Региональная стратегия – это не просто «бумажный документ», это важнейший компонент системы регионального управления, которое становится стратегическим по своей сути только при условии адекватного использования результатов и рекомендаций стратегического планирования по выбору стратегических приоритетов долгосрочного развития. Но эти рекомендации должны быть достаточно «операциональными» и вписываться в логику, условия и форматы реальной системы управления и в ее структурно-функциональные компоненты.

Региональная система управления реализуется через систему основных управленческих политик: инновационной, структурной, инвестиционной, социальной, пространственной, экологической и др. Поэтому основные результаты регионального стратегирования, полученные на всех предыдущих этапах разработки региональной стратегии (стратегический анализ, выбор основных стратегических целей и приоритетов и т.д.), должны быть облечены в форму конкретных рекомендаций по реализации основных управленческих политик конкретного региона и быть привязаны к конкретным управленческим структурам (региональным министерствам, департаментам местных администраций).

Перед этим целесообразно осуществление предварительной проблемно-ориентированной структуризации выбранных секторальных, пространственных и социальных и других приоритетов. Это может быть осуществлено на основе выявления приоритетных территориально-отраслевых кластеров как новой сетевой формы организации, взаимодействия и конкуренции хозяйствующих и иных субъектов (см., например, наши предложения по формированию территориально-отраслевых кластеров в Новосибирской области, отраженные в гл. 9). Приоритетные региональные кластеры по своей сути должны отражать основные «точки роста» региональной экономики и ее позиционирование в экономическом пространстве страны, они должны быть инновационно-ориентированными как в производственно-технологическом, так и в управленческом ракурсах.

◆ Например, О.В. Коломийченко и В.Е. Рохчин в своих рекомендациях по разработке основного стратегического документа регионального развития (в их понимании – не стратегии, а концепции) в типовой схеме стратегической разработки центральное место отводят именно разделу «Основные направления региональной социально-экономической политики», который рассматривается в разрезе трех важнейших политик: социальной политики (в том числе – политики охраны здоровья населения, политика в сфере занятости и т.д.), экономической политики (в том числе – структурной, промышленной, конверсионной, инвестиционной, инновационной и т.д.) и экологической политики.

◆ В наших разработках по Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. были выделены разделы по стратегическим направлениям социальной, промышленной, инновационной и пространственной политики региона. Кластерная политика (как новый вид управленческой политики, доказавшей свою эффективность во многих странах мира) рассматривалась применительно к проблемам формирования научно-образовательного кластера, транспортно-логистического кластера, кластера электротехнического и электроэнергетического машиностроения, строительного кластера и кластера потребительского сектора региона.

◆ *Разработка предложений по институциональным условиям и механизмам реализации стратегии долгосрочного социально-экономического развития региона*

Помимо формулировки стратегических установок по основным управленческим политикам (которые, как правило, довольно четко сегментированы и привязаны к функциональным подразделениям правительств/администраций субъектов Федерации), в региональной стратегии также необходимо представить основные контуры общих институциональных условий и механизмов реализации стратегии, которые имеют более общий комплексный и синтетический характер. Как правило, во всех разработанных стратегических документах этим материалам отводится последний раздел (и весьма скромная роль): чаще всего на одной-двух страницах постулируется, что выбранные стратегические приоритеты и управленческие политики должны реализовываться через систему целевых программ соответствующего уровня, в лучшем случае приводится простой перечень таких программ, и этим ограничиваются все предложения по механизмам реализации.

Между тем наша принципиальная позиция состоит в том, что региональные стратегии должны не только формировать «материально-вещественный» образ будущего в виде приоритетов, конкретных направлений, проектов, программ регионального развития и соответствующей системы мероприятий и управленческих политик. Они должны содержать и предложения по совершенствованию институциональной среды, в которой будет реализовываться этот «материально-вещественный» образ будущего. Чаще всего провал стратегических разработок связан не с неправильно выбранными стратегическими приоритетами, а с тем, что институциональная среда, оставляемая без изменения, отторгала эти приоритеты, или же, в лучшем случае, – была к ним индифферентна.

Именно поэтому в региональных стратегиях должны, хотя бы в контурном виде, быть представлены ключевые направления совершенствования институциональных условий (в первую очередь местного законодательства) и формирования необходимых институциональных структур, которые должны участвовать в реализации основных стратегических приоритетов. При этом необходимо выйти за рамки институциональных преобразований только в пределах органов государственной власти – они должны также учитывать интересы и стратегические позиции бизнеса и гражданского общества. Кроме того, на этом этапе стратегирования целесообразна постановка вопроса о специальных организационных структурах, ориентированных на управление реализацией стратегий в оперативно-тактическом режиме.

◆ Например, в Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. в заключительном разделе «Институциональные условия и механизмы реализации Стратегии» мы не ограничились постановкой вопроса о разработке специальных областных целевых программ как основных управленческих документов, реализующих эту Стратегию. Были также рассмотрены вопросы совершенствования имущественных и земельных отношений, системы общественных финансов, банковской системы, развития малого бизнеса и предпринимательства, создания специального агентства регионального развития, вопросы подготовки и повышения квалификации управленческих кадров областного и муниципального уровня, работающих по вопросам стратегического планирования, вопросы создания системы мониторинга социально-экономического развития региона и эффективной системы «регионального брендинга» и т.д. Как мы полагаем, все эти правильно и своевременно поставлен-

ные вопросы и проблемы должны в конечном итоге привести к формированию новой институциональной среды Новосибирской области в единстве правовых, социальных, экономических и управленческих аспектов, которая в большей степени была бы ориентирована на восприятие и стимулирование стратегических приоритетов и преобразований региона.

Общий блок этапов современного эффективного стратегирования в регионах

В общей блок-схеме разработки региональных стратегий должен быть предусмотрен итеративный пересмотр целей, приоритетов и задач с учетом осуществления долгосрочных прогнозов и обоснования перспективных балансов ресурсов многоцелевого назначения. В случае если сформулированная на предварительном этапе стратегическая установка (или конкретный региональный приоритет) «не проходят» по балансовым ограничениям (энергетическим, экологическим и др.), должна осуществляться их корректировка путем «переключения» на другую приоритетную стратегическую задачу или снижения масштаба или интенсивности реализации той или иной стратегической цели.

Региональное стратегирование по своей сути – творческий процесс, не допускающий шаблонных схем. Мы не претендуем на то, чтобы рекомендовать использованную нами схему разработки долгосрочной стратегии субъекта Федерации в качестве типовой, которая должна тиражироваться для всех регионов. Тем не менее в том или ином виде, с несколько отличающимися формулировками, не меняющими суть тех или иных этапов, с разной степенью акцентирования или детализации рассмотренные выше этапы (блоки) формирования региональных стратегий присутствуют в большинстве качественно разработанных программных документов:

- в ряде случаев в стратегиях специально выделяются разделы по оценке рисков реализации программных мероприятий (например в ряде стратегий мы «погружали» проблематику рисков в заключительный раздел по механизмам и условиям реализации);
- в некоторых стратегиях выделяется раздел по обоснованию стратегического выбора перспективного развития ре-

гиона (в наших разработках стратегический выбор формулировался при обосновании стратегических целей, приоритетов и реализующих эти цели задач);

- многие стратегии не имеют специального раздела, посвященного сводному прогнозу развития региона (хотя бы на уровне макропоказателей) и обоснованию сценариев перспективного развития; в отдельных региональных стратегиях отсутствует раздел по пространственной политике, и вся эта проблематика перенесена на другой программный документ – территориальную схему данного субъекта Федерации;
- некоторые региональные стратегии сформированы в виде двухуровневой системы: доктрины долгосрочного развития и среднесрочной программы.

В п. 3.3 мы более подробно рассмотрим сюжет о степени допустимости использования типовых схем, рекомендаций и методических указаний по разработке региональных стратегий.

Предложенная схема разработки стратегии субъекта Федерации не может быть механически перенесена на другие программные документы регионального развития (среднесрочные программы, территориальные схемы), хотя отдельные блоки и компоненты имеют общий характер. Так, в территориальных схемах ключевым этапом разработки и важнейшим разделом является обоснование планировочных и градостроительных решений применительно к конкретным административным районам (в разделе региональной стратегии, посвященной перспективной пространственной политике, эти вопросы рассматриваются в достаточно агрегированном и концептуальном виде). В среднесрочных программах не имеет смысла заново обосновывать миссию и стратегические приоритеты региональной социально-экономической системы – они должны проецироваться из долгосрочной стратегии; с другой стороны, здесь более детально и адресно должны формулироваться конкретные целевые ориентиры и задания на среднесрочную перспективу и конкретные мероприятия управленческих политик (в том числе в формате и терминах целевых программ).

Описанная выше схема и основные блоки и этапы разработки региональных стратегий представляют собой первый этап регионального стратегирования (которое мы рассматриваем как диалектическое единство собственно процесса стратегического планиро-

вания и процесса реализации региональных стратегий). Реальное и эффективное стратегическое управление в регионах помимо этого первого этапа стратегирования (разработка региональной стратегии) в обязательном порядке должно также включать:

- ◆ осуществление мониторинга и контроля за реализацией стратегий;
- ◆ систематическую (раз в 3–4 года) корректировку основных показателей, индикаторов и в случае необходимости – и самих стратегических приоритетов на принципах «скользящего планирования»¹;
- ◆ разработку на базе и на исходных принципах и постулатах региональной стратегии (которая в своей основе является «политическим» документом – масштабным долгосрочным ориентиром для власти, бизнеса и населения) других более конкретных и имеющих более выраженную управленческую направленность программных документов (среднесрочных программ, региональных целевых программ, а также территориальной схемы, схем районных планировок, стратегий и программ городов и административных районов данного субъекта Федерации) как детализированного и конкретизированного пространственного среза долгосрочной стратегии. Т.е. речь идет о поэтапном формировании в субъекте Федерации целостной и многоуровневой системы стратегического планирования, построенной на единых методологических и методических принципах и подходах;
- ◆ возможную корректировку региональной стратегии и других программных документов субъекта Федерации на предмет их соответствия федеральным или межрегиональным стратегическим документам;
- ◆ построение региональных систем мониторинга социально-экономической и экологической ситуации в субъекте Федерации как информационной основы регионального стратегического планирования и управления.

¹ Мы не рассматриваем здесь крайний случай разработки новой стратегии новым авторским коллективом при приходе к власти нового губернатора. Качественно разработанные региональные стратегии должны быть инвариантны к смене властных структур. На этот принцип, в частности, неоднократно указывал В.А. Толоконский в бытность губернатором Новосибирской области.

Мониторинг и контроль за ходом реализации стратегии часто включают в качестве финального блока и этапа разработки региональной стратегии. Мы полагаем, что это достаточно самостоятельный этап стратегирования, который не должен рассматриваться как составная часть процесса разработки стратегии, но является чрезвычайно важной стадией процесса ее реализации. Следует отметить, что в настоящее время формирование в субъектах Федерации современных систем оценки и мониторинга хода реализации региональных стратегических документов является, пожалуй, наиболее сложной и пока нерешенной задачей. Существуют подходы и методические приемы, разрабатываемые, в частности, экспертами Счетной палаты Российской Федерации, но они не получили повсеместного распространения¹. Для нас решение этой проблемы представляется лишь в контурном виде². Следует констатировать, что здесь пока нет готовых выводов, рекомендаций и методик, и эта проблема еще ждет своего решения.

3.3. Правовое и институциональное поле регионального стратегического планирования и управления

Законодательная база стратегического планирования в России

До недавнего времени в России практически полностью отсутствовало правовое поле стратегического планирования. Единственным законодательным актом, имеющим отношение к регламентации процессов разработки, реализации и финансирования программных документов социально-экономического развития являлся Федеральный закон № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития

¹ Пискунов А.А. Проблемы стратегического планирования и стратегического аудита. Презентация на IX Всероссийском форуме «Стратегическое планирование в городах и регионах России». – СПб. – 2010 // Официальный сайт форума. Режим доступа: <http://www.2010.forumstrategov.ru/rus/program> (дата обращения к документу: 22.02.11).

² В частности, такие попытки делались нами при разработке Концепции среднесрочной программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г.

Российской Федерации». Однако этот закон 1995 г. (в 1999 г. в него были внесены небольшие изменения) фактически не имел никакого отношения к стратегическому планированию.

◆ В тексте данного закона это понятие вообще не упоминалось. За исключением лишь одного упоминания в названии статьи 5 («Государственное прогнозирование и планирование социально-экономического развития Российской Федерации на краткосрочную перспективу»), в тексте Закона само понятие «планирования» полностью отсутствует. В то время оно ассоциировалось с «социалистическим планированием», от чего авторы Закона, вероятно, всеми силами хотели откеститься. Зато в Статье 1 «Основные понятия» был сделан очередной реверанс рыночному пути развития: «Государственное прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации – система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйствования».

Весьма поверхностная регламентация формулировалась в нем лишь применительно к системе прогнозирования и разработки целевых программ. Очевидно, что по своей сути прогнозирование и целевые программы затрагивают лишь часть проблематики стратегического планирования. Этот закон, по сути, не имел системного характера, в частности, в нем не указывались требования к разработке стратегических планов и прогнозов по субъектам Федерации; «за бортом» закона полностью остался бизнес и институты гражданского общества. И, что очень важно, закон фактически выдвигал требования к прогнозированию развития страны с точки зрения «точечной экономики»; пространственные аспекты развития Российской Федерации низводились лишь к указанию на включение раздела по региональной политике в программу социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу. Все это являлось следствием общего «дефекта» экономической политики страны в 1990-е годы, когда реальная и эффективная региональная политика государства отсутствовала; основные усилия органов государственной власти были направлены на макроэкономическое, монетарное и фискальное регулирование; пространственные аспекты структурной, инвестиционной, социальной, научно-технической политики совершенно не учитывались.

Некоторая федеральная регламентация региональных систем управления фиксировалась Федеральным законом от октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и принятыми в специальных федеральных законах в 2000 г., 2003 г. и 2004 г. изменениями и дополнениями в этот Федеральный закон. Однако ни по формулировкам, ни по сути, этот закон и поправки и дополнения к нему не имели ничего общего с нормативно-правовой базой стратегического планирования.

В последние годы наметился некоторый прогресс в законодательно-правовом сопровождении стратегического планирования. Указами Президента Российской Федерации № 536 и 537 от 12 мая 2009 г. утверждены «Основы стратегического планирования в Российской Федерации» и «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», подготовлен проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании».

Мы считаем, что отмеченные Указы Президента РФ сформулированы с учетом современных общественно-политических, экономических и военно-оборонных реалий, их отличает системность, взвешенность и проработанность всех разделов и нацеленность на достижение стратегических целей устойчивого развития страны и обеспечение ее национальной безопасности. Указ Президента РФ «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» в целом отражает концептуальные положения по этим вопросам и, неся в своей основе их идеологию, имеет «рамочный» характер для реальной деятельности субъектов стратегического планирования.

Более проблемным выглядит проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» (2012 г.). В частности, в нем требуется:

- усиление пространственной компоненты (в том числе за счет введения в перечень основных документов стратегического планирования Стратегии пространственного развития Российской Федерации, за счет законодательного закрепления необходимости обязательной разработки региональных разделов во всех функциональных и межотраслевых стратегиях, разрабатываемых на федеральном уровне);

- более четкая постановка вопроса о подключении к системе стратегического планирования крупного бизнеса (в том числе на основе разработки пространственного разреза всех стратегий и программ крупных корпораций и естественных монополий);
- законодательное закрепление права населения и институтов гражданского общества на участие в процессе разработки важнейших стратегических решений;
- усиление этого документа по вопросам стратегических направлений экономической интеграции и взаимодействия российских регионов;
- персонификация ответственности конкретных федеральных министерств и ведомств за разработку основных документов стратегического планирования (и главное – ответственность за их реализацию), за разработку и поддержку соответствующей системы контроля за исполнением стратегических решений;
- качественное усиление направления, связанного с формированием информационной основы стратегического планирования и создания соответствующих мониторинговых систем;
- определение принципов организации, регламентации и осуществления согласительных процедур по спорным вопросам, затрагивающим интересы различных регионов и /или крупных корпораций и населения в процессе обсуждения стратегических направлений межрегионального и регионального развития;
- введение специальных пунктов по подготовке на качественно новой основе профессионалов-управленцев, специализирующихся на вопросах стратегического планирования и об организации на уровне федеральных округов действующей системы повышения квалификации и переподготовки управленческих кадров по этим вопросам;
- регламентирование процесса своевременного, полного и достоверного информирования органов власти субъектов Федерации и крупных городов по вопросам стратегиче-

ских планов и намерений федерального центра по решению социально-экономических и инфраструктурных проблем, которые затрагивают интересы этих территорий.

Из текста проекта Закона остается неясным порядок разработки стратегий социально-экономического развития федеральных округов, а их цели, функции, роль в общей системе стратегического планирования прописаны недостаточно четко.

Так, если в отношении основных стратегических документов федерального и регионального уровня указано, что их разработка осуществляется за счет бюджетов соответствующих уровней власти, то вопросы финансирования стратегических разработок по федеральным округам в проекте Закона никак не определены, и это является отражением существующего правового вакуума в этом вопросе. В результате научные и иные организации, привлекаемые для разработки стратегий макрорегионов (федеральных округов), работают фактически «на общественных началах», что не может не сказаться на профессионализме и качестве подобных работ.

◆ С учетом того, что экономические функции полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в области координации стратегического планирования и всей планово-экономической работы на соответствующих территориях постоянно усиливаются, одновременно усиливается и потребность в научном обеспечении и научной поддержке этой работы. Однако в настоящее время эта работа никак не институционализирована и финансируется почти исключительно за счет собственных средств РАН и ее региональных отделений. В связи с этим требуется или введение дополнительного финансирования РАН по статье «исследования в области стратегического планирования», средства которого должны распределяться институтам на конкурсной основе, или создание на уровне федеральных округов специальных фондов за счет бюджетных и внебюджетных источников, предназначенных для финансирования работ по стратегированию на межрегиональном уровне. Использование только «административного ресурса» в качестве основной побудительной силы для проведения таких работ не может быть эффективным и постоянным. Приведенный пример показывает последствия недостаточного нормативно-правового обеспечения конкретных стратегических разработок, и такие примеры можно привести и по другим направлениям макрорегионального и регионального стратегирования.

В целом мы можем констатировать, что указанный проект Федерального закона морально устарел, еще не будучи принятым. Он, скорее, был бы к месту в «эпоху развитого социализма», когда главными были фиксация, регламентация и выстраивание соподчиненности различного рода плановых документов. В современных условиях более важным является четкое закрепление механизмов реализации стратегических решений, обоснование принципов взаимодействия объектов и субъектов стратегического планирования, обозначение процедур разрешения конфликтных ситуаций и реализации согласительных процедур в процессе стратегирования. И, самое главное, в этом проекте закона стратегическое планирование рассматривается исключительно с позиций органов государственной власти; население, бизнес, институты гражданского общества, изменяющаяся внешняя среда остаются вне сферы его ожидаемой реализации.

Следует отметить, что принятый Указ Президента и проект Федерального закона «Основы стратегического планирования» пока существуют параллельно: отсутствует взаимодействие их тематических и проблемных областей, имеют место разные подходы (например в отношении горизонта планирования для разных программных документов и т.д.).

◆ Так, например, в Статье 10 проекта Закона говорится о том, что стратегическое планирование осуществляется на долгосрочную (10–20 лет), среднесрочную (5–10 лет) и краткосрочную перспективу на федеральном, региональном, межрегиональном, межотраслевом и отраслевом уровне. В Статье 31 проекта Закона формулируется, что основными документами стратегического планирования на региональном уровне являются стратегии (концепции) развития федеральных округов, стратегии (комплексные программы) социально-экономического развития субъектов Федерации, разрабатываемые на перспективу 10 лет и 5 лет соответственно.

Совершенствование современной институциональной базы регионального стратегирования

Мы считаем, что вышеизложенные противоречия могут быть ликвидированы за счет более четкой целевой направленности этих документов и их специализации. Так, Указ Президента РФ «Об основах стратегического планирования в Российской Феде-

рации» следует рассматривать в контексте его основной задачи – реализации Стратегии обеспечения национальной безопасности России, и в таком понимании он должен иметь дело со стратегическим планированием, осуществляемым органами государственной власти по важнейшим проблемам экономики, вооружения, стратегической безопасности России, поддержания единого экономического и правового пространства государства, его роли в экономической и военно-политической системе мира.

Новый Федеральный закон «О государственном стратегическом планировании» целесообразно ориентировать на более активный диалог с бизнесом и населением по важнейшим стратегическим вопросам развития России и ее регионов и существенно усилить его социальную направленность. Такой закон должен позиционировать систему стратегического планирования как сложную многоуровневую и многофункциональную систему, которая не просто декларирует навязанные «сверху» обществу и бизнесу стратегические решения, но непосредственно включает их в процессы стратегирования федерального, межрегионального и регионального уровней.

Мы считаем, что «водораздел» этих двух нормативно-правовых документов стратегического планирования определяется двумя процессами – все большим распространением 1) принципов и идей «публичного управления» (особенно на уровне регионов и городов, где власть и население непосредственно соприкасаются в процессе реализации оперативных и стратегических решений); 2) процессов информатизации и формирования «информационного общества».

Публичное управление мы понимаем как взаимодействие государственного аппарата и общества, основанное на принципах открытости при обсуждении, регулировании и контроле публичной сферы общественных интересов, в которой общественные институты и отдельные граждане могут выступать не только в роли объектов управления, но и ее субъектами в отношениях с органами власти и управления. Иными словами, публичное управление – это управление «обществом вместе с обществом» (см. [Чиркин, 2004]). Публичное управление основано на принципе перехода от концепции «государства-опекуна» к концепции «государства-партнера».

Функции и полномочия публичного управления усиливаются с распространением процессов демократизации и формирования информационного общества, что приводит к распространению таких понятий, как «электронная демократия» (расширение форм влияния граждан на процессы принятия и реализации политических и социально-экономических решений с использованием интернет-технологий, в частности – социальных сетей в интернете), «электронное управление» (e-governance).

♦ Как отмечает Л.В. Сморгун, в условиях перехода к новой сетевой модели публичного управления происходит подвижка в концептуальном использовании информационно-коммуникационных технологий в публичном управлении. Это выражается в переходе от концепции «электронного правительства» к концепции «электронного управления», основанного не просто на открытости и предоставлении публичных услуг он-лайн, но на сотрудничестве, участии и координации власти и населения в интерактивном режиме с использованием интернет-технологий [Сморгунов, 2003]. Очевидно, что наибольшее распространение в настоящее время получили зачатки «публичного управления» при решении текущих, оперативных проблем, в решении которых население и институты гражданского общества получают зримые и имеющие важное значение для каждодневной жизни результаты (например, при обсуждении тарифной политики на услуги ЖКХ).

Анализируя пространственное и временное наложение процессов информатизации и становления публичного управления, а также опираясь на проведенный автором анализ развития социальных интернет-сетей, выдвинута гипотеза влияния этих процессов на реализацию регионального стратегического планирования в России не только в формате государственного управления, но и в нарождающейся системе «публичного управления», что предполагает вовлечение в процессы стратегирования институтов гражданского общества и представителей социальных групп в интерактивном интернет-режиме.

Это означает использование адаптированного к российским условиям «планирования, основанного на социальных коммуникациях и сотрудничестве» (см. пп. 3.1, 3.2), которое преобразует существующую сегодня чисто государственную и по своей сути практически закрытую систему регионального управления и планирования в новую систему управления, основанную на принци-

пах «публичного управления», «электронного управления» и «электронной демократии»¹. Контуры такой системы пока не вполне ясны, равно как и ее основные системообразующие элементы. Однако, по нашему мнению, это практически необратимый процесс, к которому нужно быть готовым и своевременно в него вписаться, чтобы не допустить потери основных управленческих функций государства на федеральном и региональном уровне. В том числе вектор таких преобразований должен быть отражен и в новом законе о стратегическом планировании, который должен придать последнему более открытый, демократичный и гуманитарный характер².

Если на федеральном уровне наблюдается определенный прогресс в формировании нормативно-правового поля стратегического планирования, то на уровне субъектов Федерации и городов реальный процесс стратегирования осуществляется практически «явочным порядком», поскольку принятые в регионах нормативные акты являются, как правило, «калькой» устаревшего Федерального закона № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». (Лишь отдельные субъекты Федерации пересмотрели свое законодательство и приняли местные законы о региональном стратегическом планировании, отвечающие современным реалиям.)

Однако даже если в проект Федерального закона о стратегическом планировании будут внесены все необходимые поправки и он пройдет все процедуры обсуждения и принятия, его действенность может быть существенно ослаблена, если он будет действовать в прежнем нормативно-правовом поле региональной политики и при существующем крайне недостаточном уровне информационной обеспеченности.

¹ На уровне городов муниципальное управление (не входящее в систему государственного управления) «де-юре» должно уже сейчас реализовывать важнейшие функции «публичного управления», однако «де-факто» оно реализует жестко централистские и закрытые функции государственного управления.

² Безусловно, это не исключает наличия в системе государственного управления специального, более закрытого блока «государственного стратегического планирования обеспечения национальной безопасности». И этот вид государственной управленческой деятельности вполне покрывается принятым Президентом РФ Указом «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации».

Мы считаем, что качественный прорыв в формировании нормативно-правового поля государственного регулирования территориального развития России и системных преобразований территориальной организации российской экономики и российского общества может быть достигнут, если этот процесс будет организован с системных позиций: т.е. не как единичные и слабо связанные друг с другом акции по подготовке изолированных законопроектов, а как единый и взаимосвязанный процесс подготовки, обсуждения и принятия закона о стратегическом планировании, закона о государственной региональной политике России, а также закона (или другого нормативно-правового акта), регламентирующего создание систем регионального мониторинга как информационно-аналитической основы региональной политики и стратегического планирования.

Все эти законы и другие нормативно-правовые документы должны рассматриваться в «пакетном режиме», с единых концептуальных и методических позиций, поскольку вопросы совершенствования региональной политики, регионального стратегического планирования и формирования их информационно-аналитической основы находятся в неразрывном единстве. Изолированные действия по подготовке отдельных документов (указы Президента РФ, ведомственные концепции и т.д.) при всей их важности и актуальности не принесут системного эффекта и будут по-прежнему характеризоваться фрагментарностью и отсутствием единой идеологии.

К сожалению, в настоящее время действия федеральной власти по совершенствованию стратегического планирования, региональной политики и по созданию систем регионального мониторинга осуществляются именно по такому сценарию. В течение последних пяти лет Министерством регионального развития РФ были подготовлены две версии «Концепции совершенствования региональной политики Российской Федерации». Эти документы имели серьезные изъяны, особенно первая версия Концепции, подготовленная в 2006 году, в основу которой была положена идеология региональной политики «поляризованного развития», ориентированная на поддержку «регионов-локомотивов» и на отказ от политики выравнивания уровней социально-экономического развития российских регионов. Автором были подготов-

лены предложения по коренной переработке этих документов, которые были направлены от имени Сибирского отделения РАН в Министерство регионального развития [Селиверстов, 2006, 2008(в)].

Следует констатировать, что процесс совершенствования нормативно-правового поля региональной политики не продвинулся дальше проработки ее концептуальных положений, которые даже в случае их принятия фактически имели бы статус ведомственного документа. Между тем уже длительное время и автор, и другие ученые и специалисты говорят о необходимости принятия специального федерального закона о региональной политике.

Наиболее содержательные и системные предложения по этому вопросу были подготовлены д.э.н. В.Н. Лексиним и д.э.н. А.Н. Швецовым. Так, они полагают, что в качестве первоочередного шага в совершенствовании региональной политики необходима разработка и принятие Федерального закона «Об основах разработки и реализации государственной региональной политики Российской Федерации», который бы регламентировал цели и принципы воздействия государства на процессы территориального развития страны, состав и требования к содержанию формулирующих и реализующих эту политику документов, перечень стандартных механизмов реализации государственной региональной политики, основы ресурсного и информационного обеспечения ее разработки и реализации [Лексин, Швецов, 2006].

Мы полагаем, что в этом законе (или в другом специальном законе, регламентирующем сферу управления пространственным развитием России) также следует четко обозначить и закрепить сферу и систему стратегических территориальных приоритетов развития России. Более десяти лет назад мы вносили предложение о разработке и принятии Федерального закона «О развитии восточных районов России как территории особых геостратегических и экономических интересов государства». По-видимому, в законе требуется специальный раздел, посвященный специальному статусу особых территорий России (например: Курильских островов, Калининградской области). При выделении территориальных зон особых государственных интересов в новом федеральном законе следует по-новому оценить возможности и стра-

тегические приоритеты и перспективы развития Севера и Арктической зоны России.

Системные преобразования российской экономики и российского общества, совершенствование государственного регулирования территориального развития, модернизация социально-экономических систем конкретных регионов помимо необходимой нормативно-правовой базы должны опираться на эффективные институциональные структуры, работающие на стыке интересов Федерации и ее субъектов и городов, власти и населения, государства в лице властных структур и бизнеса.

Ряд таких институциональных структур уже создан, но требуется модернизация их деятельности.

◀ Так, с учетом сущностной роли Министерства регионального развития РФ, которое должно осуществлять свою деятельность на стыке интересов федерального центра и конкретных регионов и с этой целью постоянно «держат руку на пульсе» всех тенденций их социально-экономического развития, мы полагаем, что требуется формирование в каждом федеральном округе *территориального представительства Минрегиона РФ* с достаточно широкими полномочиями не только контрольно-управленческого характера, но и с правом осуществления экспертиз крупных программ и проектов, выдвигаемых администрациями субъектов Федерации (особенно в том случае, если они затрагивают интересы смежных территорий), с правом и обязанностью организации работ по формированию долгосрочных стратегий развития соответствующих макрорегионов (и иметь для этих целей специальные финансовые ресурсы) и т.д. Сегодня большинство таких вопросов вынуждены брать под свое рассмотрение аппараты Полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах, однако они не обладают финансовыми ресурсами для организации качественных экспертных и прогнозно-плановых работ.

◆ Вопрос о введении института межрегиональной оценки и экспертизы региональных стратегий представляется весьма актуальным. Сегодня чаще всего существует изолированный характер разработки региональных стратегий и долгосрочных программ и недоучет интересов и конкурентных преимуществ соседних регионов. В результате, например, в

смежных субъектах Федерации дублируются различные инвестиционные проекты. На федеральном и межрегиональном уровнях не производится оценка, корректировка и балансировка региональных стратегий для устранения ненужного дублирования и излишней региональной конкуренции.

◀ В субъектах Федерации требуется формирование в структуре местных администраций *специальных департаментов стратегического управления и планирования*. Опыт Новосибирской области подтвердил важность таких организационных акций. В случае организации министерств экономики в составе правительств субъектов Федерации, в их уставных документах должна быть четко зафиксирована деятельность по организации регионального стратегического планирования и управления как важнейший вид профильной деятельности данного министерства. Кроме того, на стыке интересов власти и бизнеса, при местных администрациях / правительствах (но не «внутри») должны создаваться агентства регионального развития по аналогии с подобными институциональными структурами региональной политики развитых государств.

◀ Для поднятия престижа и повышения общественно-политической значимости деятельности в области регионального стратегического планирования, целесообразно формирование такой институциональной структуры, как *Национальный совет по стратегическому планированию*, с широкими полномочиями и с привлечением в этот Совет помимо представителей органов власти и управления представителей бизнес-структур, профессиональных союзов, науки и экспертного сообщества, населения и т.д. Руководство Национальным советом должен осуществлять Президент или Премьер-министр РФ. Аналогичные институциональные структуры целесообразно организовать при аппаратах Полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах и в каждом субъекте Федерации.

ГЛАВА 4

МЕТОДИЧЕСКИЙ АППАРАТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ¹

Введение

Стратегия развития территории представляет собой документ, в котором определяются цели, задачи и средства достижения государственной политики в отношении конкретного региона. При этом успешная реализация стратегии определяется непротиворечивостью интересов государства, бизнеса и гражданского общества и/или эффективностью встроенных механизмов согласования и взаимоувязки таких интересов. В связи с этим разработка стратегии представляет собой согласование как отдельных элементов стратегического плана, так и ожиданий и действий активных участников социально-экономического процессов.

Одним из обязательных требований к качественной стратегической разработке является присутствие количественных характеристик и системы оценок эффективности реализации стратегии, без которых документ превращается в набор призывов и благих пожеланий. Отсутствие количественных ориентиров исключает

¹ Раздел написан совместно с д.э.н. Е.А. Коломак (см. [Коломак, Селиверстов, 2011]).

возможность мониторинга достижения сформулированных задач и целей, а также управления реализацией стратегии. Такого рода работа не может быть выполнена без применения современного аналитического и модельного инструментария, который в первую очередь должен быть сконцентрирован на трех важнейших направлениях стратегирования:

- ✓ стратегический анализ стартовых условий развития, выявление основных конкурентных преимуществ конкретного региона, проблем и угроз (в том числе с учетом современного влияния внешней среды);
- ✓ прогноз долгосрочного развития региона при заданных стратегических целевых установках;
- ✓ выявление адаптивных свойств региональной социально-экономической системы при различных вариациях изменения условий внешней среды (что имитируют возможные содержательные сценарии перспективного развития).

Наша классификация исследовательских методов регионального стратегического планирования условно подразделяет их на два больших класса:

- 1) неформализованные методы и процедуры;
- 2) формализованные методы, процедуры и модели.

4.1. Неформализованные методы и процедуры регионального стратегического планирования

Методы, сформированные во второй половине XX века. SWOT-анализ

Первый класс исследовательских методов, как правило, не использует экономико-математический инструментарий и особые вычислительные процедуры. Он основан на когнитивных моделях и сводится к логическому сравнительному анализу с выделением тех или иных структурных, качественных и количественных характеристик объекта.

Наибольшую известность получили сформированные еще в 60-х годах прошлого века методические новации Бостонской консультативной группы, ориентированные на выявление конкурентных позиций фирмы (например построение Бостонской матрицы, идея которой была позже трансформирована в матрицу МакКинзи), метод выделения стратегических зон хозяйствования (т.е. отдельных сегментов окружающей бизнес-среды, на который фирма хочет получить выход), а также исследования гарвардской школы, результатом которых явился знаменитый SWOT-анализ, являющийся одним из символов стратегического планирования.

SWOT-анализ – это метод анализа в стратегическом планировании, заключающийся в разделении факторов и явлений на четыре категории: strengths (сильные стороны), weaknesses (слабые стороны), opportunities (возможности) и threats (угрозы). SWOT-анализ применяется практически в любой стратегической разработке, выполненной в регионах и городах России.

К SWOT-анализу примыкают другие аналогичные приемы и процедуры стратегирования: PEST-анализ (как анализ внешней среды в единстве политических, экономических, социальных и технологических факторов); SNW-анализ – модифицированный анализ слабых и сильных сторон объекта стратегического планирования и т.д. (см., например, [Портер, 2006]). Анализ всех этих методов позволил нам сделать следующие выводы:

- отмеченные методы механически перенесены с корпоративного стратегического планирования на региональное стратегическое планирование. При этом если SWOT-анализ (и его разновидности) оказался очень полезным способом проблемно-ориентированного структурирования конкурентных позиций региона, то применение «матричных» методов (построение Бостонской матрицы, матрицы МакКинзи), выделения стратегических зон хозяйствования и т.д. не являются столь продуктивными именно в связи с коренными различиями объектов стратегирования (см. гл. 3);
- метод логического структурирования конкурентных позиций региона, основанный на использовании SWOT-анализа при всей его простоте во многих случаях используется в региональных стратегиях некорректно. Самая распространенная ошибка – это то, что не используется основная идея этого

метода, когда сильные и слабые стороны региона оцениваются с внутренних позиций региона (города), а возможности и угрозы – с позиции «внешней среды», и при таком некорректном подходе в качестве угроз формулируются обычные проблемные стороны регионального развития.

♦ Характерно, что такая ошибка присутствует не только в прикладных разработках (региональных и муниципальных стратегиях), но и в учебниках по стратегическому планированию. Так, например, в учебнике Гапоненко А.Л. и Панкрухина А.П. «Стратегическое управление» (М., 2004. – 472 с.) в качестве примера использования SWOT-анализа приведено позиционирование Республики Казахстан, выполненное Н.А. Назарбаевым в президентском послании «Казахстан 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев». Так, в качестве «угроз» в этом документе указаны: «Существенное снижение объемов производства после развала СССР, ...Снижение доходов и уровня жизни большинства граждан. Мала прослойка среднего класса» и т.д. – т.е. характеристики состояния этого государства исключительно с внутренних позиций, но не с позиций внешней среды.

При разработке Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области до 2025 г. в качестве конкретных категорий SWOT-анализа рассматривались:

а) *сильные стороны*:

- уникальный научно-образовательный комплекс;
- выгодное экономико-географическое положение;
- развитый человеческий капитал;
- диверсифицированная структура экономики;
- качество регионального управления и законодательной и нормативно-правовой базы;

б) *слабые стороны* (ограничения развития):

- слабая ресурсно-минеральная база;
- низкая восприимчивость реального сектора к инновациям;
- неравномерность развития регионов Новосибирской области;
- сокращение численности населения;
- состояние дорожной сети и коммунальной инфраструктуры;
- изношенность основных фондов;

в) *возможности развития*:

- достижение синергии всех внешних источников роста;
- межрегиональная и международная кооперация и интеграция;
- реализация статуса центра федерального округа;

г) *возможные внешние угрозы*:

- рост межрегиональной и международной конкуренции за мобильные ресурсы (финансовые и трудовые);
- недостаточность федеральной поддержки крупных инфраструктурных объектов;
- неконтролируемая миграция;
- возможная смена парадигмы государственной поддержки науки и предприятий ОПК.

Методы индивидуального и группового взаимодействия с экспертами

Поскольку разработка любого стратегического документа регионального и межрегионального развития – это творческий процесс, в котором объединены усилия непосредственных разработчиков стратегии, представителей власти (которая является заказчиком и основным «потребителем» таких документов), экспертных групп а также различных «стейкхолдеров», то этот процесс должен сопровождаться поиском и оценкой компромиссных решений.

На первом этапе разработки стратегии систематизируется и обобщается информация о возможностях, планах и проектах участников и агентов экономической деятельности, осуществляется их согласование. Эта работа должна выполняться на основе консультации с экспертами. Группы экспертов по отраслевым, региональным и проблемно-функциональным разделам участвуют также в построении сценариев стратегического развития (см. [Рингланд, 2008]). При этом эксперты могут пользоваться интерфейсными моделями различного типа: моделями прямого счета, имитационными, эконометрическими, сетевыми. Вопросы, которые требуют решений на этих стадиях, заключаются в выборе эффективного способа взаимодействия разработчиков

стратегии с экспертами, экспертов между собой, в определении методов обработки и интерпретации информации, полученной от экспертов.

На практике распространены следующие методы *индивидуального взаимодействия* с экспертами:

- *Стандартизированный экспертный опрос.* Данный метод требует от команды разработчиков предварительного четкого структурирования проблемы и определения перечня всех вопросов, на которые должны быть получены однозначные ответы. Для реализации опроса разрабатывается стандартизированная анкета с вопросами закрытого типа (с предложением вариантов ответа).
- *Нестандартизированный экспертный опрос.* Метод представляет собой личное интервью с экспертом по определенной проблеме. Степень формализации интервью может быть различной. Низкий уровень формализации опроса - неформальная беседа. Высокий уровень формализации предполагает разработку четко структурированного вопросника с вопросами открытого типа.
- *Метод «индивидуального блокнота»*, который представляет собой заочную работу эксперта без непосредственного общения с разработчиками. Эксперт получает блокнот, на первой странице которого описана проблема, и затем в течение оговоренного периода времени заносит в этот блокнот все свои мысли, идеи, замечания, касающиеся поставленной задачи, после чего сдает блокнот исследователям.

Существенную сложность представляет последующая обработка информации и ее интерпретация. Для повышения эффективности индивидуальной работы с экспертами составляется стандартизированный вопросник, который позволяет гармонизировать и совместно учитывать замечания разных экспертов. Вопросник может включать пункты, которые могут быть выражены количественно, как адекватность отраслевой структуры производства / потребления / инвестиций в регионе на базовый / прогнозный год; адекватность учета ограничений по труду или производственным мощностям.

В терминах соответствия вербальным сценариям развития вопросы могут формулироваться, например, таким образом: соответствие основных стратегических установок целям инновационного (либо: устойчивого, энергосберегающего, трудосберегающего и т.д.) развития; соответствие целям социальной стабильности (либо: территориальной справедливости, демографической безопасности и т.д.).

Групповые методы взаимодействия с экспертами предпочтительнее с точки зрения повышения надежности экспертизы. Известны следующие методы групповой экспертизы.

- *Метод номинальных групп*, представляющий собой некую переходную разновидность от индивидуального опроса к групповому. При реализации этого метода сначала производится индивидуальный опрос одних экспертов, а затем результаты данных интервью так же автономно и независимо друг от друга обсуждаются другими экспертами. Эксперты могут выразить согласие или несогласие с ранее прозвучавшими мнениями; необходимо, чтобы критика или выражение солидарности были четко аргументированы.
- *«Мозговой штурм»*. Метод представляет собой совместное очное обсуждение проблемы группой экспертов. Процедуры генерации и обсуждения идей могут быть в большей или меньшей степени формализованы. Достаточно формализованную вариацию метода мозгового штурма составляет метод под условным названием «635».

◆ В частности, такой метод использовался на начальном этапе работ над Стратегическим планом устойчивого развития г. Новосибирска до 2020 г. Мэрия г. Новосибирска организовала на базе одного из пансионатов двухдневное обсуждение в формате «мозгового штурма» проблем, перспектив и сценариев развития города. В обсуждении приняли участие заместители мэра, руководители профильных департаментов мэрии и группа экспертов Института экономики и организации промышленного производства СО РАН во главе с директором Института академиком В.В. Кулешовым и автором диссертации. Именно в ходе этих обсуждений сформировалась идея развития города по сценарию «сервисного центра» межрегиональной значимости.

- *Критическая атака*, также представляющая собой вариацию метода мозгового штурма, принципиальное отличие от которого заключается в критической направленности обсуждения.
- *Экспертное фокусирование*. Метод представляет собой одну из форм совместного очного обсуждения проблемы. Эксперты всесторонне рассматривают исследуемую ситуацию, «фокусируются» на ней. Основная цель – выявить структуру данной проблемы, определить по возможности все факторы, определяющие данную ситуацию, установить взаимосвязи между ними.
- *Метод комиссий* также заключается в совместном обсуждении проблемы. Основное отличие от фокусирования – стремление выяснить, в чем состоит противоречие между разными вариантами предлагаемых решений, найти максимальное число «точек согласия» и прийти к консенсусу.
- *Метод интеграции решений* в своей основе аналогичен методу комиссий, однако он в большей степени формализован. Метод заключается в выработке совместного решения проблемы на основе выявления сильных сторон отдельных решений и их объединения. Метод реализуется в несколько этапов. На первом этапе экспертам предлагается задача, и они рассматривают и решают ее независимо друг от друга. Затем в заранее подготовленный формуляр эксперты вносят свои индивидуальные решения, т.е. трактовку анализируемой ситуации или прогноз развития событий. На следующем этапе эксперты совместно обсуждают задачу и все предложенные решения с целью выявить сильные стороны каждого отдельного решения. После этого вырабатывается синтезированное решение на основе комбинирования преимуществ отдельных решений.
- *Деловая игра* – является наиболее распространенной формой когнитивного моделирования анализируемых процессов и/или будущего развития прогнозируемого явления в разных вариантах и рассмотрения полученных данных. Рефлексия (разбор хода игры и подведение итогов) заключается не

только в анализе самого игрового процесса, но и в анализе результатов моделирования исследуемого явления.

- *Метод «суда»*, который представляет собой одну из разновидностей деловых игр. Обсуждение поставленной задачи реализуется в виде судебного процесса: моделируется «процесс над проблемой».
- *«Консилиум»*. Эксперты исследуют проблему подобно тому, как врачи обследуют пациента: определяются «симптомы» проявления проблемы, вскрываются причины возникновения проблемы, производится анализ, ставится «диагноз», и дается прогноз развития ситуации.
- *«Коллективный блокнот»*. Метод в основе своей аналогичен «индивидуальному блокноту», однако в данном случае блокноты получают несколько экспертов, каждый из которых знает, что он является участником экспертной группы.
- *Метод Дельфи*. Метод представляет собой заочный и анонимный опрос экспертной группы в несколько туров с согласованием мнений экспертов. Существуют различные методики согласования экспертных оценок: с учетом (или без него) квалификации экспертов (как весовых коэффициентов), с отбрасыванием (или без него) крайних оценок и др.

Сформулированные экспертами целевые установки, сценарные условия и границы параметров экономической системы могут служить ценной информацией, на основе которой формируются экзогенные характеристики экономико-математических моделей: отдельных моделей территорий либо модельного комплекса.

Форсайт

Особое и достаточно самостоятельное значение в классе неформализованных методов регионального стратегического планирования занимает *форсайт*.

Его адепты трактуют форсайт как двуединый процесс: прогнозирования будущего и формирования будущего. В терминах стратегического планирования это означает, что форсайт является

не только одним из инструментов предвидения и прогнозирования будущих тенденций, но и инструментом системы регионального стратегического управления, которое должно «подстраиваться» под эти выбранные стратегические направления. Как отмечает Ю.П. Воронов, форсайт – это деятельность не разовая, а систематическая, в ходе ее формируются сценарии будущего, и эти сценарии не только прогнозируются, но и упорядочиваются по желательности их реализации [Воронов, 2010, с. 7].

Методология форсайта вобрала в себя десятки других исследовательских методов, но внешне заманчивая теоретическая конструкция в реальной практике основывается на упорядоченной работе с экспертами, знания которых особым образом препарируются для использования в процессе регионального стратегирования.

4.2. Формализованные методы, процедуры и модели регионального стратегического планирования

Методы экономико-математического моделирования

Вторым большим классом исследовательских методов регионального стратегирования являются формализованные методы, процедуры и модели. В их число входят: эконометрические и макроэкономические модели; межотраслевые модели региональной экономики; пространственные (межрегиональные) межотраслевые модели; модели экономического взаимодействия регионов.

Применение в региональном стратегировании методов экономико-математического моделирования особенно важно при адекватной оценке возможностей конкретной территории, особенно в части дефицитов ресурсов многоцелевого назначения (инфраструктуры связи, транспорта и энергетики, трудовых ресурсов, социальной инфраструктуры), инвестиционных (финансовых и материально-технических), а также при оценке экологических ограничений региона. Решение таких задач предполагает использование балансовых и оптимизационных межотраслевых моделей, которые позволяют учитывать как прямые, так и косвенные связи в формировании спроса на продукцию отраслей и на ресурсы.

◆ Наиболее серьезный опыт построения и использования региональных и межрегиональных межотраслевых моделей в прогнозировании территориального развития СССР и современной России, Сибири и ее конкретных регионов накоплен в коллективе Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, который является одним из мировых лидеров в области моделирования многорегиональных систем и межрегиональных взаимодействий. Первоначально эти исследования имели экспериментальную основу, но по мере их развития они приобретали все более системный характер (в формате модельного комплекса «СИРЕНА» – СИнтез РЕгиональных и НАроднохозяйственных моделей) и трансформировались в дееспособный и эффективный научный инструментарий, который нашел активное применение в реальной практике разработки программных документов развития экономики страны, Сибири и ее отдельных регионов.

Данный опыт широко освещен в научной литературе. См., например: Гранберг А.Г., Зайкин В.С., Селиверстов В.Е. Российская Федерация в общесоюзной экономике (межотраслевой анализ) / ИЭОПП СО АН СССР. – Новосибирск: Наука, 1981; Межрегиональные межотраслевые балансы / Гранберг А.Г., Селиверстов В.Е., Суслов В.И., [и др.] / отв. ред. М.К. Бандман; ИЭОПП СО АН СССР. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-е, 1983; Гранберг А.Г., Селиверстов В.Е. Основные направления совершенствования методологии территориального народнохозяйственного планирования. Роль и место межрегиональных межотраслевых моделей // Оптимизационные межрегиональные межотраслевые модели / отв. ред. А.Г. Гранберг, И.С. Матлин. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-е, 1989. – Гл. 1.2.; Гранберг А.Г., Селиверстов В.Е., Суспицын С.А. Инструментальные средства проекта СИРЕНА (современное состояние) // Проект СИРЕНА: Методология и инструментарий / отв. ред. А.Г. Гранберг. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-е, 1991. – Гл. 1.2.

■ *Региональные межотраслевые модели*

Основными направлениями использования региональных межотраслевых моделей при разработке стратегий (концепций, долгосрочных и среднесрочных программ) социально-экономического развития территорий являются:

- анализ сбалансированных уровней производства различных секторов экономики, обеспечивающих различные сценарии социально-экономического развития;

- обоснование реализуемости сценариев развития стратегических планов и обеспеченности их необходимыми ресурсами и системой создаваемых производственных мощностей;
- исследование влияния ожидаемых или происходящих изменений в структуре производства на ключевые индикаторы развития и формирование запроса на ответные действия;
- анализ отрицательных антропогенных воздействий на окружающую среду с учетом реализации проектов по созданию новых технологий, а также производств по переработке и уничтожению вредных отходов;
- анализ влияния внешних условий и их резких изменений (глобальных и макроэкономических национальных) на реализуемость сценариев долгосрочного развития конкретной территории;
- оценки объемов инвестиций, необходимых для реализации стратегических проектов и планов развития территории;
- анализ возможных траекторий развития территории, выделение типов динамики и этапов реализации стратегического плана с точки зрения набора решаемых проблем и необходимых предпринимаемых действий.

В ходе работ над Стратегией социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. была специально разработана динамическая межотраслевая модель региональной экономики. По сравнению с традиционными и используемыми ранее межотраслевыми моделями, основанными на использовании информации отчетных и плановых межотраслевых балансов, построенных по принципу «чистых отраслей», здесь использовалась модель, построенная по видам экономической деятельности в классификации ОКВЭД.

Использование региональных межотраслевых моделей в аналитико-прогнозных расчетах, сопровождающих разработку региональных стратегий, всегда связано с проблемой адекватного отражения в них внешних связей данного региона, которые, как правило, задаются экзогенно (или в виде абсолютных величин, или в виде относительных, характеризующих, например, долю

ввоза и импорта в объеме регионального потребления). Иными словами, региональные межотраслевые модели различных конфигураций (статические, полудинамические, динамические, материально-финансовые и т.д.) изначально моделируют социально-экономическую систему региона с позиций «точечной экономики». Однако экономика региона является открытой системой, его развитие определяется как внутренними ресурсами, так и возможностями взаимодействия с другими территориями. Каналы межрегиональных влияний наряду с кооперативными и торговыми связями включают миграцию населения, распространение технологий и инноваций, диффузию знаний и информации, институциональные и социальные связи.

Благодаря механизмам прямых и косвенных межрегиональных связей регион получает импульсы от процессов, зародившихся и протекающих на другой территории, при этом результат таких влияний не обязательно оказывается положительным. Например, размещение новых производств или реализация крупных инфраструктурных проектов усиливают конкурентные позиции конкретной территории, однако это может снижать привлекательность соседних регионов и ухудшать перспективы их экономического роста. С другой стороны, расширение спроса со стороны территориально близкой растущей экономики, прогрессивные технологические решения и инновации, адаптированные в схожих институциональных условиях, могут быть использованы другими регионами, что является дополнительным стимулом их развития.

■ *Межрегиональные межотраслевые модели*

Система внешних эффектов, генерируемых регионами, не поддается корректной оценке в процессе регионального стратегирования без использования модельного аппарата межрегиональных межотраслевых моделей, которые позволяют анализировать и прогнозировать пространственные горизонтальные и вертикальные связи, обусловленные региональной специализацией. Оценки эффектов взаимодействий, которые реализуются в рамках межрегиональных межотраслевых моделей (оптимизационных и балансовых), включают следующие направления, которые являются очень важными в процессе стратегического планирования:

- ◆ национальная экономика/макрорегион – отрасль – отрасль в регионах;
- ◆ национальная экономика/макрорегион – регион – отрасли в регионе;
- ◆ национальная экономика/макрорегион – отрасли – межотраслевое взаимодействие;
- ◆ национальная экономика/макрорегион – регионы – межрегиональное взаимодействие;
- ◆ национальная экономика/макрорегион – регион – инвестиционный проект.

Уникальная разработка оптимизационной межотраслевой межрегиональной модели (ОМММ), осуществленная академиком А.Г. Гранбергом и его коллегами (в том числе автором книги) была востребована в процессе прогнозов и сценариев развития Сибири в системе народного хозяйства России, которые выполнялись в ходе разработки всех версий Стратегии социально-экономического развития Сибири, а также при оценке реализации крупных народнохозяйственных проектов.

◆ В 80-е годы прошлого века под руководством академика А.Г. Гранберга и автора книги в ИЭОПП СО РАН осуществлялась разработка межрегиональных межотраслевых балансов, которые являлись ценным инструментом анализа сложившегося состояния межотраслевых и межрегиональных взаимодействий и степени «взаимопроникновения» хозяйственных комплексов различных территорий (см.: Гранберг А.Г., Селиверстов В.Е., Суслов В.И. [и др.]. Межрегиональные межотраслевые балансы / отв. ред. М.К. Бандман; ИЭОПП СО АН СССР. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-е, 1983. – 223 с.). Использование такого инструментария могло быть очень полезным в процессе регионального стратегирования, однако, к сожалению, в дальнейшем эти работы были прекращены в связи со свертыванием работ в стране по разработке отчетных региональных межотраслевых балансов.

◆ В 1987 г. под руководством автора данной монографии была проведена серия экспериментальных расчетов по ОМММ, которые имитировали сценарий «перевоски» части стока сибирских рек в Казахстан и Среднюю Азию. Эти расчеты показали, что реализация такого крупного инвестиционного проекта оказывала серьезные негативные последствия как для развития регионов Сибири, так и для СССР в целом.

Результаты этих расчетов вошли в сводный научный доклад Сибирского отделения АН СССР, подготовленный под руководством д.э.н. Р.И. Шнипера, в котором содержался анализ проблемы водообеспечения Казахстана и Средней Азии и где предлагались альтернативные варианты решения этой проблемы, не затрагивающие крупномасштабное перераспределение водных ресурсов. По оценке экспертов, данный доклад сыграл существенную роль в принятии решения об отмене начала реализации данного проекта.

■ *Аппарат системы моделей*

Регион является частью экономической системы страны, на его развитие оказывают влияние стратегические планы национального правительства и макроэкономические регуляторы. Это направление воздействий разработчиками стратегии территории может быть изучено и учтено на основе аппарата системы моделей, включающих, например, межрегиональную межотраслевую модель, реализованную в комплексе с точечной динамической межотраслевой моделью страны. В рамках последней отрабатываются гипотезы изменения прогнозных параметров трудоемкости, материалоемкости, капиталоемкости, структуры конечного потребления и т.п. в целом по стране. В дальнейшем осуществляется пространственная разверстка макроэкономического прогноза. Прогнозирование на основе динамической постановки оптимизационной межрегиональной межотраслевой модели может осуществляться для отдельных временных периодов, давая возможность детализировать сценарии развития во времени.

◆ В ИЭОПП СО РАН этот подход развивался в рамках проекта «СИРЕНА» и нашел, в частности, практическое применение как при разработке Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 г. (для обоснования сценариев и траекторий долгосрочного развития макрорегиона использовался комплекс взаимосвязанных макроэкономических и межрегиональных моделей), так и при разработке Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. (обоснование сценариев перспективного развития осуществлялось как взаимосвязанный процесс расчетов по макроэкономической модели региона, межотраслевой модели, модели перспективного развития ТЭК региона и прогнозного топливно-энергетического баланса Новосибирской области).

■ *Аппарат двойственных оценок*

Использование аппарата двойственных оценок многорегиональной межотраслевой модели в прикладном анализе позволяет изучать жесткость бюджетных ограничений и оценивать системные эффекты от их смягчения при реализации крупных проектов (производственных, инфраструктурных, социальных). Финансовые системные аспекты стратегии могут исследоваться с помощью макрофинансовых балансов в межрегиональных межотраслевых моделях.

■ *Методика коалиционного анализа*

Методика коалиционного анализа дает возможность анализировать эффекты территориальных коалиций, выявляя направления наиболее продуктивных межрегиональных взаимодействий с точки зрения перспективного развития.

■ *Модели пространственной эконометрики*

Другим аппаратом, который может использоваться при оценке эффектов межрегиональных связей, являются модели пространственной эконометрики, в которых вводятся матрицы пространственных весов, задающих структуру межрегиональных связей. В рамках этих моделей тестируется гипотеза, что темп роста региона зависит как от уровня и структуры производства в данном регионе, так и от средних темпов роста соседних регионов и от среднего начального уровня производства смежных территорий.

Эконометрические модели обладают большой гибкостью и при корректном использовании позволяют оценить различные направления действия региональных и межрегиональных эффектов, что является дополнительной информацией для разработки корректных сценариев социально-экономического развития в рамках региональных стратегий.

Так, интенсивность взаимодействия соседних регионов может определяться степенью интегрированности экономического пространства, которая зависит от общей экономической активно-

сти в стране, развитости и надежности систем коммуникации, а также от уровня межрегиональных физических и институциональных барьеров, сдерживающих мобильность факторов и результатов производства и может заметно варьироваться по макро-регионам. В качестве основного индикатора уровня экономического развития региона используется, как правило, показатель валового регионального дохода на душу населения. Включение переменных, отражающих региональные особенности, позволяет учесть связь между экономическим развитием и внутренними ресурсами, а также условиями, сложившимися в регионе. Матрица переменных, фиксирующих региональную специфику, может формироваться на основе идеологии расширенной производственной функции, в модель включаются характеристики трудовых ресурсов, капитала, инфраструктуры, отраслевой структуры производства, институциональные и социальные индикаторы, для улучшения свойств ошибки вводятся фиктивные переменные.

■ *Аппарат теории игр*

Аппарат теории игр может оказаться полезным в процессе регионального стратегирования при анализе конкурентных взаимодействий экономических агентов, которыми могут выступать как фирмы, так и регионы. Сферой активного применения этого аппарата является исследование последствий стратегического конфликта, в котором, например, применяются методы сдерживания проникновения внешних агентов на товарные рынки конкретных регионов и анализируется стратегическое взаимодействие участников. Регионы и отдельные крупные корпорации могут влиять на поведение конкурентов, создавая им невыгодные условия (в частности путем стратегических инвестиций, подачи сигналов о долгосрочных акциях и формах контроля для участников рынка). В рамках теории игр анализируются как условия «входа» и «выхода» в регионы отдельных производителей, так и условия технологических изменений и механизма принятия стандартов поведения.

Одним из ограничений применения аппарата теории игр при разработке региональных стратегий является предположение, что в реальной действительности рациональность участников

гораздо ниже, чем в игровых моделях (например, одной из целей региональных властей является рост занятости, а это зачастую противоречит требованиям рациональности). Другим важным методологическим противоречием реальности игрового подхода является сведение конкуренции между участниками к конфликту. Хотя положительные внешние эффекты, которые генерирует динамично развивающийся регион, создают условия для развития соседних территорий, в результате успех одного региона не означает потери для другого. Теория игр является полезным инструментом для исследования эффектов внешних рыночных условий, однако этот аппарат имеет определенные ограничения в региональном стратегировании.

■ *Проектный подход*

Так как стратегия развития территории в конечном итоге базируется на реализации крупных инвестиционных проектов, которые должны быть распределены во времени, согласованы по ресурсам (трудовым, финансовым, инфраструктурным, административным), то разработка стратегий в значительной степени должна опираться на проектный подход.

В отличие от эволюционного подхода, предполагающего продолжение сложившихся тенденций в будущем, проектный подход основан на гипотезе о новом качестве экономики, которое могут создавать только крупные инновационные проекты. Они обладают высокой эффективностью и существенными экстерналиями, что обеспечивает рост общей региональной производительности и расширение пределов роста экономики, приводит к снижению функции затрат, к росту доходов и потребления населения. Основную проблему проектного подхода составляет оценка направлений и размера экстерналий, которые создают крупные инвестиционные проекты.

Решение этой проблемы находится в применении экономико-математических моделей, которые дают возможность учесть взаимодействие секторов и участников экономических процессов и получить оценку как прямых, так и косвенных эффектов, возникающих при реализации крупных проектов. Особое значение имеет получение оценок «общественной эффективности» реали-

зуемых инвестиционных проектов, которая вносит новое качество в принятие стратегических решений (по сравнению с оценками, учитывающими лишь «коммерческую эффективность»)¹.

Эмпирические методы

Широкое применение в разработке региональных стратегий могут найти эмпирические методы исследования, которые включают:

- ◆ анализ кейсов;
- ◆ многомерные статистические методы (кластерный и дисперсионный анализ);
- ◆ регрессионные модели (структурные и прогнозные).

Анализ кейсов используется для изучения существующего опыта стратегического и индикативного планирования и для проверки гипотез и концепций разработчиков стратегий.

При наличии достаточных наблюдений и крупных массивов данных тестирование гипотез может осуществляться с использованием многомерных статистических методов и регрессионного анализа. Применение последних включает, во-первых, исследование структуры взаимодействия параметров и участников экономической системы и, во-вторых, прогнозирование результатов развития экономики территории.

Структурные модели и модели эконометрического прогнозирования предполагают наличие крупных региональных баз данных, соответствующей вычислительной техники и информационных технологий, допускающих их хранение, обработку, эконометрическое моделирование и оценку.

Эмпирические методы анализа могут применяться как на предварительных этапах разработки региональных стратегий, так и при формировании сценариев развития территории и позволяют:

¹ В ИЭОПП СО РАН разработана методика расчета на основе модифицированной ОМММ характеристик «общественной эффективности» крупных инвестиционных проектов на основе их «встраивания» в систему межотраслевых, межрегиональных и социальных взаимодействий (см. [Новикова, 2005]).

- получить новую содержательную информацию о существующем опыте, а также возможностях и проблемах перспективного развития;
- прийти к более глубокому пониманию стратегических и текущих проблем социально-экономического развития региона;
- снизить риск принятия неэффективных решений с последующими значительными экономическими потерями;
- создать дополнительные возможности для оценки эффективности деятельности органов государственного управления и местного самоуправления путем сопоставления реальных тенденций и оцениваемых с помощью модельных расчетов гипотетических результатов при различных вариантах принимаемых управленческих решений по развитию региона.

■ *Оценка эффективности программ регионального развития*

Интегральным показателем корректности и согласованности элементов стратегического плана и механизма его реализации является оценка эффективности программ регионального развития. Одним из подходов к формированию характеристик эффективности региональных стратегий является концепция сбалансированной системы показателей, которые должны учитывать многоуровневость, взаимосвязанность, сложность, инерционность процессов, выделять экономические, социальные, институциональные эффекты, а также вклады различных факторов и уровней.

Существует мнение, что центральным элементом системы являются не сами показатели и их число, а причинно-следственная связь между ними. Если регион ставит цель достижения определенного уровня социально-экономического развития, то это требует изменения внутрирегиональных бизнес-процессов, для чего необходимо развитие инновационного потенциала, инфраструктуры, способности к стабильному и сбалансированному развитию территории.

В качестве аппарата разработки системы индикаторов эффективности стратегических планов развития территорий может быть использована теория графов и сетей. Здесь активное применение находит идея «дерева целей», с помощью которого основная цель стратегического плана разворачивается в систему задач, детализируемых в перечне инициатив и проектов, которые, в свою очередь, задают уровень социальных, экономических, финансовых и институциональных эффектов и т.д., необходимых для его реализации.

Общие выводы и рекомендации по использованию модельно-аналитического аппарата

Обобщение направлений применения различных методов в стратегическом планировании территории с точки зрения их распределения по стадиям планирования приведено в табл. 4.1.

Опыт автора позволяет сделать следующие выводы и рекомендации по использованию модельно-аналитического аппарата в разработке региональных стратегий и программ.

- ✓ Корректное использование современного модельно-методического инструментария должно быть непременным атрибутом качественной стратегической разработки.
- ✓ Не все неформализованные методы и процедуры расчетов, используемые в стратегическом планировании фирм и корпораций, могут найти адекватное применение в региональном стратегическом планировании. Несмотря на кажущуюся простоту когнитивных модельных конструкций (типа SWOT-анализ), их применение должно строго соответствовать заложенной в них логике.
- ✓ Использование форсайта как современного инструмента прогнозирования имеет серьезные перспективы, однако несмотря на высокие аналитические возможности форсайта его ни в коей мере не следует рассматривать в качестве альтернативы стратегического планирования. Форсайт может быть использован на различных стадиях регионального стратегирования как новый важный исследовательский инструментарий, дополняющий, но не заменяющий неформализованные и формализованные методы, модели и процедуры.

Таблица 4.1

**Исследовательские методы и модели и их применимость
в процессе регионального стратегического планирования**

Задачи регионального стратегического планирования	Исследовательские методы
Обоснование необходимости разработки стратегии развития, согласование формата работы над стратегией, распределение функций и полномочий	Эмпирические методы; методы индивидуальной и групповой экспертизы
Изучение особенностей внешней среды, выявление внешних угроз и вызовов, сравнительный анализ позиций региона	Эмпирические методы; SWOT-анализ; методы индивидуальной и групповой экспертизы; мультирегиональные модели; системное моделирование
Исследование внутренней региональной среды, оценка доступных ресурсов (финансовых, трудовых, материальных) и напряженности их балансов, выявление возможных рисков	Эмпирические методы; методы индивидуальной и групповой экспертизы; модели региональной системы; мультирегиональные модели; теория игр; проектный анализ
Формулировка целей, задач и системы мероприятий по реализации стратегии	Эмпирические методы; методы индивидуальной и групповой экспертизы; модели региональной системы; теория игр; проектный анализ; теория графов и сетей
Разработка структуры управления, управленческой технологии и механизма по реализации стратегии	Эмпирические методы; методы индивидуальной и групповой экспертизы; теория графов и сетей
Разработка системы оценки эффективности реализации стратегии и мониторинга	Эмпирические методы; методы индивидуальной и групповой экспертизы; теория графов и сетей; информационные аналитические системы

- ✓ Наиболее часто используемые в процессе регионального стратегирования простейшие макроэкономические модели, позволяющие прогнозировать лишь сводные характеристики регионального развития, имеют определенные границы их применения. Этот аппарат неприменим для оценки системы межрегиональных и межотраслевых взаимо-

действий, для корректного прогнозирования влияния внешней среды, для оценки напряженности региональных балансов многоцелевого назначения.

- ✓ Наиболее сильный потенциал для регионального стратегирования заложен в использовании комплекса межрегиональных и региональных межотраслевых моделей. Однако их применение осложнено как отсутствием регулярной статистики региональных межотраслевых балансов (что вынуждает строить их экспериментальные аналоги на основе использования коэффициентов затрат национального баланса, скорректированных с учетом региональной специфики производства и потребления), так и отсутствием у большинства разработчиков стратегий опыта межотраслевых исследований и прогнозирования. Это означает, что качественные стратегические разработки, которые учитывают сложный комплекс прямых и косвенных межотраслевых и межрегиональных связей и взаимодействий, могут выполнять лишь творческие коллективы, имеющие многолетний опыт межотраслевых исследований (такие коллективы сконцентрированы в основном в институтах системы Российской академии наук).
- ✓ Применение сложных систем моделей и комплексов расчетов, основой которых являются межотраслевые межрегиональные и региональные модели, наиболее актуально для макро- и мезоуровней регионального стратегического планирования (Российская Федерация в целом; макрорегионы и федеральные округа; крупные субъекты Федерации и средние по масштабам регионы с диверсифицированной структурой экономики). В относительно небольших регионах и городах использование такого инструментария при разработке стратегий и программ может быть заменено упрощенными моделями и процедурами расчетов (макроэкономические модели, модели «прямого счета», эконометрические модели);
- ✓ В региональном стратегировании может найти применение большой спектр исследовательских методов, моделей и методик. Однако непременным условием целесообразности и эффективности их применения должны быть три

условия: соответствие используемых методов и моделей конкретным стадиям, этапам и задачам стратегического планирования; использование достоверной информационной базы, минимизирующей «подстраивание» результатов прогнозов под заранее зафиксированный политический или экономический заказ; высокий уровень профессионализма «модельеров» – разработчиков стратегии.

4.3. Региональный мониторинг как информационно-управленческая основа региональной политики и стратегического планирования

Роль информации и информатизации в современной экономике и обществе

Эффективность реализации региональной политики и стратегического планирования на федеральном, региональном и местном уровнях в существенной степени определяется наличием надежной информационной базы, что дает возможность оперативно отслеживать и корректировать тенденции социально-экономического развития, влиять на формирование и развитие как кризисных ситуаций, так и зарождающихся «точек роста».

В условиях глобализации и «информационной революции» управленческие решения в федеральном центре и в регионах должны базироваться на самых современных достижениях в области информационных технологий, методов хранения и переработки больших объемов информации, эффективной визуализации информационно-аналитических материалов, на достижениях экономико-математического моделирования и прогнозирования экономических и социальных процессов.

◆ Еще тридцать-сорок лет назад осуществлялись попытки реализовать такой подход в виде АСПР – Автоматизированной системы плановых расчетов, которую предполагалось внедрить на уровне СССР и в каждой союзной республике. Однако в целом эти работы не вышли за

рамки разработки и реализации отдельных моделей (или комплексов моделей) народнохозяйственного уровня, конкретных отраслей или союзных республик. В любом случае они не стали имманентной составляющей всей советской системы планирования, хотя в некоторых случаях были реализованы очень интересные модельные разработки и комплексы системных расчетов. Характерно, что весьма сложные народнохозяйственные, региональные и отраслевые модели и системы моделей [Аганбегян и др., 1972; Коссов, 1973; 1978; Уринсон, 1986] реализовывались в то время на достаточно слабой (с современных позиций) вычислительной базе и при весьма ограниченных возможностях компьютеризации взаимосвязанных потоков сбора, хранения и обработки информации.

Два последних десятилетия мир переживает настоящий «информационный бум», эти процессы не обошли стороной и Россию. Происходят феноменальные преобразования в технических возможностях информационного общества, сконцентрированные во «взрывных» изменениях в вычислительных и информационных технологиях. Тем не менее не наблюдается качественного прогресса в самих методологических подходах к их использованию в реальных управленческих системах как на федеральном, так и на региональном уровне, и это существенно сдерживает формирование регионального стратегического планирования.

В настоящее время мир отчетливо переходит на новый технологический уклад – «информационный». Он качественно по-иному формирует взаимодействие и роль основных факторов производства, и это, в первую очередь, проявляется в существенном повышении значимости информации, которая становится товаром особого рода. Все это приводит к изменениям в системе производственных отношений, к становлению «информационного общества» [Швецов, 2010(а)].

Основы теории информационного общества были разработаны в 60-х годах прошлого века, и важный вклад в это внесли Т. Умасео и Ф. Махлуп. В работах последнего отмечалось, что применительно к экономическим процессам роль информации сводится, в первую очередь, к осуществлению осознанного выбора, который является основой любой экономической деятельности. Значимость информации в экономике, по его мнению, определяется [Machlup, 1984, с. 15]:

- 1) ускорением передачи данных, связи и сообщений;
- 2) более эффективным распространением экономических данных;
- 3) быстрым распространением электронных и информационных коммуникаций и технологий, что приводит к автоматизации многих рутинных работ и процессов.

Характерно, что в этом перечне Ф. Махлуп делает акцент на «технологической» стороне информатизации (ускорение передачи данных, распространение электронных коммуникаций и т.д.), но оставляет в стороне качество управленческих решений, которые принимаются на базе оперативного и более эффективного использования информационных потоков.

Фундаментальные результаты на стыке исследований процессов глобализации, информатизации, экономики, социологии, теории управления, культурологии получены профессором Калифорнийского университета (г. Беркли) Мануэлем Кастельсом¹. Он сформулировал целостную теорию, которая позволяет оценивать фундаментальные последствия воздействия на современный мир революции в информационных технологиях, охватывающей все области человеческой деятельности². М. Кастельс делает вывод, что в современных условиях впервые в истории человеческая мысль прямо является производительной силой, а не просто определенным элементом производственной системы. Глобальная сеть явилась результатом революции в области информационных технологий, создавшей материальную основу глобализации экономики. Новые коммуникационные взаимосвязи, появление «интернет-экономики» оказывают принципиальное влияние на изменения в социальной структуре общества, определяемые М. Кастельсом как «сетевое общество», «созданное сетями производства, власти и опыта, которые образуют культуру виртуальности в глобальных потоках, пересекающих время и пространство» [Кастельс, 2000, с. 505].

¹ Одновременно М. Кастельс является профессором Открытого университета Каталонии (УОС) в Барселоне.

² См.: Castells M. *Information Age: Economy, Society and Culture*. Vol. I–III. Oxford: Blackwell Publishers, 1996–1998. В России опубликован первый том данной трилогии: «Информационная эпоха: экономика, общество и культура» (М., 2000, 608 с.), дополненный двумя разделами из последнего тома («Кризис индустриального этатизма и коллапс Советского Союза» и «Заключение. Осмысливая наш мир»).

Значительный вклад в развитие теории информационной экономики и информационного общества внесли российские ученые. Эти исследования были в значительной мере простимулированы трудами академика А.И. Анчишкина [Анчишкин, 1986], который еще в 80-х годах прошлого века в своих публикациях по взаимосвязи экономики и научно-технического прогресса четко зафиксировал все возрастающую роль информации как важнейшего производственного ресурса настоящего и будущего развития. Фундаментальные результаты в исследованиях информационных аспектов развития экономики и общества получены в ИЭОПП СО РАН чл.-корр. РАН К.К. Вальтухом, который, связав исследования равновесной и неравновесной экономики со все возрастающим влиянием информации как фактора производства, создал «информационную теорию стоимости» [Вальтух, 2001].

Серьезная систематизация взглядов на эволюцию категории «информация» в экономических процессах осуществлена в монографии: О.В. Иншаков, М.Ф. Мизинцева, А.Э. Калинина, Е.А. Петрова «Информационное развитие экономики региона». Так, авторы отмечают, что информация в экономике проявляется во множестве аспектов [Иншаков и др., 2008, с. 26]:

- производство информации как таковой – это производственная отрасль, т.е. вид экономической деятельности;
- информация является фактором производства, одним из фундаментальных ресурсов любой экономической системы;
- информация является объектом купли-продажи, т.е. выступает в качестве товара;
- некоторая часть информации является общественным благом, потребляемым всеми членами общества;
- информация – это элемент рыночного механизма, который наряду с ценой и полезностью влияет на определение оптимального и равновесного состояний экономической системы;
- информация в современных условиях становится одним из наиболее важных факторов в конкурентной борьбе;
- информация становится резервом деловых и правительственных кругов, используемым при принятии решений и формировании общественного мнения.

Соглашаясь с подобной классификацией роли информации, заметим лишь, что в последнем пункте (который, безусловно, является одним из главных) роль информации несколько принижена: она не резерв, а интеллектуальная основа принятия решений. Отметим, что цитируемая книга ценна не только анализом теоретических подходов к информации и информационному обществу, но и детальным рассмотрением роли информатизации как фактора развития региональных систем. В области информатизации систем регионального управления следует также отметить работы [Заболотский, Юсупов, 1998; Калинина, 2005; Кузнецова, 2009].

Вопросы информатизации экономики в России имели не только академический интерес. С середины 90-х годов прошлого века в связи с распространением процессов глобализации и стремлением России к интеграции в мировое экономическое, политическое и культурное пространство, а также в связи с необходимостью кардинального совершенствования процессов управления народным хозяйством, региональными системами, секторами производства и отдельными хозяйствующими субъектами в стране начались попытки осуществления государственного регулирования процессов информатизации на федеральном, региональном и местном уровнях. Стала готовиться соответствующая правовая база¹, была принята «Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов» [Концепция..., 1995].

В Федеральном законе 1995 г. № 24-ФЗ информатизация определяется как «организационный социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов» [Федеральный закон..., 1995].

¹ Указ Президента РФ от 20 января 1994 № 170 «Об основах государственной политики в сфере информатизации»; Указ Президента РФ от 21 февраля 1994 № 361 «О совершенствовании деятельности в области информатизации органов государственной власти Российской Федерации»; принятие в 1995 г. Федерального закона № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», который стал основополагающим документом развития информатизации в стране.

Очевидно, что кризисное состояние российской экономики и общества в тот период не давало возможности практической реализации выдвинутых положений и направлений в сфере информатизации. И не случайно, что в период экономического подъема с начала нового тысячелетия вопросы информатизации стали важнейшим направлением экономических и политических преобразований в России. В 2006 г. был принят Федеральный закон № 149-ФЗ «Об информатизации, информационных технологиях и о защите информации» На эти цели выделялись значительные финансовые ресурсы, и основным механизмом реализации являлись соответствующие федеральные целевые программы¹.

Принципиально важно, что в России была сделана попытка подхода к осуществлению информатизации в контексте реализуемых в стране масштабных реформ: муниципальной и административной. Совершенно очевидно, что реализация заложенных в концепции административной реформы стандартов на осуществление государственных услуг и новой системы регламентов была абсолютно невозможна на старых рутинных управленческих и информационных технологиях. Начала активно пропагандироваться идея «электронного правительства» – новой формы организации деятельности органов государственной власти, которая за счет использования новых информационных технологий обеспечивает более высокий уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг. В функции электронного правительства также входит оперативное информирование населения о результатах деятельности органов государственной власти. Иными словами, «электронное правительство» предполагает осуществление «электронных государственных услуг», в том числе, осуществляемых в режиме on-line.

◆ Наряду с изменениями на федеральном уровне, в российских субъектах Федерации и в крупных городах с середины 1990-х годов начали формироваться правовые и организационные условия в сфере информатизации. Так, например, в Новосибирской области процессы

¹ ФЦП «Электронная Россия»; ФЦП «Развитие электронной торговли»; ФЦП «Развитие единой информационно-образовательной среды Российской Федерации»; ФЦП «Создание и развитие информационно-телекоммуникационной системы специального назначения в интересах органов государственной власти на 2001–2007 гг.».

информатизации регулируются в соответствии с Концепцией и программой информатизации и создания единого информационного пространства в данном регионе [Концепция..., 2008]. Интересные начинания по законодательному сопровождению процессов информатизации осуществляются в Пермском крае, в Республике Чувашия и т.д. Анализ процессов информатизации в регионах России проведен О.В. Иншаковым, М.Ф. Мизинцевой, А.Э. Калининой, Е.А. Петровой [Иншаков и др., 2008, с. 95–100].

Таким образом, внешне в России наблюдается настоящий «информационный бум» в системах информатизации и управления. Однако пока реалии далеки от декларируемых и ожидаемых результатов. Так, в статье «Национальная стратегия информационного развития России» [2004] отмечается, что в 2003 г. Женевский всемирный саммит по информационному обществу зафиксировал, что из 102 стран Россия занимала лишь 63-е место по готовности к использованию информационных и коммуникационных технологий, при этом по уровню готовности самих граждан к использованию высоких технологий – 31-е место в рейтинге, по уровню готовности бизнеса – 43-е, а готовности федерального правительства – 89-е место. Одновременно РФ получила весьма высокие рейтинги за качество научно-исследовательских институтов (25-е место), качество математического и научного образования, возможности выхода во всемирную сеть с использованием интернет-технологий. Последующие годы могли изменить ситуацию по ряду отмеченных позиций, но эти изменения не могли иметь кардинального характера.

◆ Конечно, в ряде российских регионов наблюдались серьезные изменения в лучшую сторону, и примером здесь может служить Новосибирская область, где уже длительное время действует единая унифицированная система «Город» (оплаты коммунальных платежей по принципу «единого окна», в том числе в онлайн-режиме с помощью интернет-технологий); геоинформационная система «ДубльГИС», нашедшая повсеместное распространение; системы электронных платежей в общественном транспорте и в розничной сети; зачисления заработной платы на банковские карты и т.д. Область является одним из российских лидеров в массовом распространении сотовой связи, интернета, кабельного телевидения и т.д.

Тем не менее отставание России от развитых стран мира в процессах информатизации весьма существенно. В этих процессах нас больше интересует влияние научно-технического прогресса, глобализации, информатизации и компьютеризации на системы регионального управления. Прогресс здесь может быть достигнут не просто слепым выполнением федеральных законов и постановлений, закупкой компьютерных сетей и оптимизацией документооборота. Важно формирование новой идеологии, методологии и методики использования новых информационных технологий в системах регионального и муниципального управления и, в том числе, – в системах стратегического планирования. Точка зрения автора состоит в том, что многое здесь определяется подходами к разработке и реализации систем регионального мониторинга и различного рода информационных систем. Рассмотрим наш опыт в этой области.

Методологические основы мониторинга региональных ситуаций и региональных проблем

Наши первые исследования по формированию федеральной системы мониторинга территориального развития России («мониторинг региональных ситуаций и региональных проблем») были проведены около 10 лет назад в рамках реализации Проекта ЕС ТАСИС EDRUS-9602 «Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии». Автор, участвовавший в реализации данного проекта в качестве долгосрочного эксперта, в том числе был ответствен за разработку проблематики, связанной с формированием системы регионального мониторинга на базе Министерства по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации – основного бенефициария данного Проекта, за разработку блока «Финансовые ресурсы региональной политики» и за разработку информационной системы «Региональная политика».

При подготовке предложений по совершенствованию региональной политики в Российской Федерации в рамках данного Проекта стало ясно, что одновременно требуются кардинальные изменения в ее информационной базе, в объективности и научной обоснованности принимаемых управленческих решений.

В этой связи нами была выдвинута идея о необходимости поэтапного формирования на базе данного Министерства особой мониторинговой информационной системы. Но для этого необходимо было определиться с ее научными методологическими и методическими основами. В данном разделе представим основные подходы к формированию системы регионального мониторинга, которые были реализованы автором совместно с краткосрочными экспертами проекта EDRUS 9602 д.э.н. В.Н. Лексиним и д.э.н. А.Н. Швецовым (см.: [Лексин и др., 2000]). Для начала необходимо было определиться с самой сутью понятий, терминов, взаимосвязей, с которыми сопряжены системы регионального мониторинга¹.

◀ *Определение мониторинга*

Каноническое определение мониторинга – это систематический сбор и обработка информации о параметрах сложных объектов и процессов с целью выявления изменений в их состоянии. В свободной электронной энциклопедии «Википедия» мониторинг определяется как «процесс систематического или непрерывного сбора информации о параметрах сложного объекта или процесса... Мониторинг – систематический сбор и обработка информации, которая может быть использована для улучшения процесса принятия решения, а также, косвенно, для информирования общественности, или прямо как инструмент обратной связи в целях осуществления проектов, оценки программ или выработки политики. Он несет одну или более из трех организационных функций:

- выявляет состояние критических или находящихся в состоянии изменения явлений окружающей среды, в отношении которых будет выработан курс действий на будущее;
- устанавливает отношения со своим окружением, обеспечивая обратную связь, в отношении предыдущих удач и неудач определенной политики или программ;
- устанавливает соответствия правилам и контрактным обязательствам»².

¹ Ряд этих вопросов рассматривался также в исследованиях Института социально-экономических проблем РАН, г. Санкт-Петербург (см.: [Научные основы..., 1998]).

² <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3>.

◀ *Сущность и задачи создания системы регионального мониторинга*

Объектом мониторинга должны быть не просто обезличенные регионы и не просто региональное и межрегиональное развитие. Было введено понятие «мониторинг региональных ситуаций и региональных проблем».

Под мониторингом региональных ситуаций и региональных проблем здесь и далее понимается специально организованная и постоянно действующая система необходимой статистической отчетности, сбора и анализа статистической информации, проведения дополнительных информационно-аналитических обследований (опросы населения и т.п.) и оценки (диагностики) состояния, тенденций развития и остроты общерегиональных ситуаций и конкретных региональных проблем. Главная задача такого мониторинга состоит в создании надежной и объективной основы для выработки мотивированной государственной политики регулирования территориального развития и для определения ее приоритетов, для принятия в этой связи мер селективной государственной поддержки тех или иных территорий и для реализации направлений государственной региональной политики.

Система регионального мониторинга должна стать информационно-аналитической базой для решения следующих задач:

- обоснование целей и приоритетных задач государственной региональной политики в Российской Федерации, а также обоснование правовых, организационных, финансовых и экономических механизмов реализации этой политики;
- предупреждение кризисных региональных ситуаций и региональных конфликтов;
- оценка результативности деятельности федеральных органов, территориальных органов федеральных министерств и ведомств, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации по решению задач регионального развития и использования для этих целей государственных ресурсов;
- обоснование мер государственной поддержки отдельных территорий с учетом остроты и общерегионального значе-

ния конкретных региональных ситуаций и разработка в этих целях соответствующих федеральных программ регионального развития, введение особых организационно-правовых режимов на отдельных территориях (в том числе приграничных), селективная поддержка депрессивных территорий, организация и контроль результативности межбюджетных отношений, содействие межрегиональной интеграции;

- разработка системы прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и отдельных территорий;
- подготовка ежегодных государственных докладов о региональной социально-экономической, национально-этнической и политической ситуации и о приоритетных направлениях региональной политики в Российской Федерации, а также ежегодных докладов о региональной ситуации в субъектах Российской Федерации.

Очевидно, что ряд этих задач непосредственно смыкается с целями и задачами стратегического планирования.

Для формирования системы регионального мониторинга должны быть осуществлены следующие мероприятия:

1) разработка методического обеспечения учета, сбора, анализа и распространения информации, необходимой для реализации указанных выше задач;

2) внесение необходимых дополнений и уточнений в Федеральную программу статистических работ на соответствующие годы в части сбора и обработки необходимой статистической информации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

3) развитие существующих и организацию новых баз данных по вопросам правового, экономического, финансового и социального характера;

4) обеспечение методической и технической совместимости этих баз данных в рамках единой информационной системы «Региональный мониторинг»;

5) координация системы регионального мониторинга с другими системами государственного мониторинга, а также с ведомственными системами мониторинга и соответствующими базами данных;

б) организация мониторинга материалов, характеризующих региональные ситуации и распространяемых через средства массовой информации федерального, регионального и местного уровней;

7) организация анализа данных регионального мониторинга, составление целевых информационно-аналитических материалов для органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

8) обеспечение гласности и общедоступности первичной информации и информационно-аналитических материалов системы регионального мониторинга;

9) создание организационной структуры для осуществления вышеуказанных действий в составе уполномоченного федерального органа и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, система регионального мониторинга должна была обеспечить учет, сбор, анализ и распространение информации правового, экономического, социального (в том числе демографического и этнонационального) и политического характера на уровне федеральных округов, экономических районов, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (города и районы).

При внешне огромном числе различных региональных ситуаций и проблем количество их типов как предметов мониторинга относительно невелико, и данное обстоятельство существенно повышает реальность его проведения. Это тем более важно, что главное – вовремя предупредить негативное развитие региональных ситуаций и обострение региональных проблем. На это, естественно, требуются постоянные бюджетные и информационные ресурсы, но значительно меньшие по сравнению со средствами будущей селективной государственной поддержки.

◀ *Мониторинг: прогнозирование и стратегическое планирование*

Позиция автора (впрочем, не во всем разделяемая его соавторами – В.Н. Лексиным и А.Н. Швецовым) состояла в том, что региональный мониторинг может не только тематически, но и организационно входить в единую структуру прогнозирования

социально-экономического положения (развития) Российской Федерации и ее отдельных регионов и в создаваемые в них системы стратегического планирования в силу следующих обстоятельств:

– во-первых, показатели, данные и индикаторы мониторинга должны формировать информационную основу стратегического планирования, а выводы, полученные в ходе мониторинговых работ, должны использоваться для формирования гипотез и сценариев среднесрочных и долгосрочных прогнозов. Мониторинг требует логичного продолжения в виде построенного на этой базе прогноза развития конкретного региона или прогноза территориального развития страны;

– во-вторых, разработка указанных прогнозов является одним из немногих видов региональных исследований, которые проводятся в обязательном порядке на основе соответствующего федерального закона, а результаты прогнозов подлежат обязательному практическому использованию, в том числе (на основе другого федерального закона) при разработке федерального бюджета на очередной финансовый год. В этих условиях организационная и сущностная консолидация мониторинга с прогнозом автоматически означала бы определенную легитимизацию первого, делала бы мониторинг неотъемлемой частью общеобязательных и требуемых федеральным законом работ. При этом могут более легко и уверенно решаться вопросы бюджетного финансирования, организационного, информационного и иного обеспечения работ по самому региональному мониторингу.

В то же время следует избежать сведения функций мониторинга лишь к информационно-аналитическому обслуживанию прогнозных работ и стратегических разработок, что может существенно сузить возможности мониторинга как основы повседневного, оперативного регулирования территориального развития и региональной политики. По мере своего развития полноценная система регионального мониторинга может сама включать в себя комплекс задач краткосрочного и среднесрочного прогнозирования и быть важнейшей составной частью стратегического планирования.

◀ *Региональный мониторинг и региональная диагностика*

Остановимся на соотношении понятий «региональный мониторинг» и «региональная диагностика»¹.

Главная задача региональной диагностики состоит в том, чтобы правильно определив и оценив происходящее и его причины, подать сигнал к конкретному действию. Нам близко определение региональной диагностики, которое дает В.Н. Лексин: «Региональная диагностика есть совокупность специальных информационно-аналитических технологий, позволяющих: а) описать изучаемые региональные ситуации и проблемы в системе характерных для них признаков (параметров, показателей); б) идентифицировать эти ситуации и проблемы, т.е. «привязать» их к конкретным типологическим группам; в) дать количественную и качественную оценку этим ситуациям и проблемам, иными словами, поставить окончательный диагноз; г) установить и оценить внутренние и внешние причины продиагностированных ситуаций» [Лексин, 2003, с. 65–66].

Мы считаем, что с точки зрения логики процессов управления, региональный мониторинг – более общее понятие, чем система региональной диагностики, которая может реализовываться как самостоятельная управленческая задача, но, в общем виде, является важнейшим элементом системы мониторинга. Мониторинг предполагает не только выявление проблем и направлений их решения (что является основной задачей диагностики), но и включает также механизмы контроля за реализацией тех или иных процессов, контроля за исполнением решений, управленческих корректировок, подготовку предложений по принятию экстренных мер по предотвращению кризисных ситуаций или смягчению их негативных последствий. В этом смысле региональный мониторинг в своем «идеальном виде» является неотъемлемой составной частью самой системы регионального управления, в то время как региональная диагностика реализует более узкие управленческие задачи.

¹ Сущность, направления и задачи региональной диагностики достаточно подробно изложены в российских публикациях, и в первую очередь здесь следует выделить монографию О.Г. Дмитриевой «Региональная экономическая диагностика», актуальность которой не потеряна до сих пор [Дмитриева, 1992].

◀ *Мониторинг и информационные системы*

Рассмотрим соотношение понятий «мониторинг» и «информационные системы».

В самом общем случае информационной системой (ИС, или информационно-вычислительной системой) называют совокупность взаимосвязанных аппаратно-программных средств для автоматизации накопления и обработки информации. В Федеральном законе № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 г. содержится следующее определение «Информационная система – совокупность содержащейся в базах данных информации (сведения/сообщения/данные независимо от формы их представления) и обеспечивающих ее обработку информационных технологий (процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов) и технических средств»¹.

Как правило, информационная система состоит из баз данных, в которых накапливается информация; источника информации; аппаратной части ИС; программной части ИС; потребителя информации. Таким образом, главное, сущностное различие мониторинга и информационной системы состоит в том, что первое относится к категории «процесс», второе – к категориям «структура» и «результат». Очевидно, в реальности эти два понятия неразделимы. Даже если в случае частного мониторинга используются «примитивные» способы сбора, обработки и хранения информации (например систематизация «бумажных» табличных форм информации), тем не менее и в этом случае используется «примитивная» некомпьютеризированная и неформализованная информационная система, построенная по определенным правилам.

Мы имеем в виду развитый современный аналог информационных систем, которые, как правило, составляют «техническую основу» более общей системы тотального или проблемно-ориентированного мониторинга. Однако довольно часто встреча-

¹ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации // Российская газета, 29.07.2006 (<http://www.rg.ru/2006/07/29/informacia-doc.html>).

ется и обратная ситуация, когда, например, в каком-то ведомстве создается достаточно технически развитая информационная система в виде аппаратных средств и необходимой информации, но изначально нет ясности, как эти информационные потоки должны использоваться, для решения каких задач или функций управления. В таком случае система мониторинга создается на основе информационной системы и вслед за ней, и тем самым на их совместном использовании формируются новые управленческие решения и технологии.

В процессе исследования формирования системы регионального мониторинга мы также рассматривали его организационно-правовые аспекты, задачи мониторинга и возможности российской статистики и другие проблемные вопросы (более подробно они рассмотрены в кн.: [Селиверстов, 2010(в), гл. 3.1]).

♦ Так, было показано, что организация системы регионального мониторинга может быть осуществлена в двух вариантах: централизованном (предполагающем сосредоточение первичной информации, ее анализ и диагностику ситуаций и проблем в едином центре) и децентрализованно-централизованном (предполагающем сосредоточение первичной информации, ее анализ и диагностику ситуации и проблем на субфедеральном уровне с последующим агрегированием полученных результатов в едином общероссийском центре).

♦ Мы обращали внимание, что на смену прежней закрытости пришли не менее опасные явления: коммерциализация (продажа бюджетной структурой статорганов какому-либо пользователю одной цифры может обойтись ему до одного доллара США), сокращение поля обследований (из него выпадает, в частности, хозяйственная деятельность не только теневого сектора экономики, но и массы самозанятого населения), организационная разобщенность и качественная нестыковка различных баз данных. Практически отсутствует статистика, характеризующая межрегиональные потоки продукции и ресурсов, потерян богатый опыт разработки региональных межотраслевых балансов производства и распределения продукции, в итоге проблематичной становится задача отслеживания состояния регионального воспроизводственного процесса. И, безусловно, существенно ограничивает возможности региональной статистики пресловутый принцип «коммерческой тайны», который активно используется бизнес-структурами для непредоставления запрашиваемых данных и систем показателей. В то же время было отмечено, что в последнее время появились серьезные работы, иницииро-

ванные в первую очередь руководителями самих статистических органов субъектов Федерации, по совершенствованию региональной и муниципальной статистики [Кисельников, 2004; Дибирдеев, 2006].

В целом можно сделать вывод, что наши методологические, методические и инструментальные подходы, сформированные при обосновании научных основ системы регионального мониторинга и реализованные в конкретных разработках, и в настоящее время не потеряли актуальность, и они могут использоваться при формировании различных мониторинговых систем на федеральном, межрегиональном, региональном и муниципальном уровнях. Новые технические и коммуникационные возможности лишь усиливают эти разработки.

Опыт автора данной монографии по формированию конкретных мониторинговых и информационных систем, в том числе их инструментальных, методических и практических компонентов достаточно подробно изложен в книге «Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы» [Селиверстов, 2010(в)].

- ◆ Перечислим некоторые разработки, в которых автор участвовал в качестве идеолога проекта, разработчика или руководителя работ:
 - создание информационной системы «Региональная политика» в рамках работ по программе TACIS EDRUS-9602 «Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии» и ее внедрению в работу Министерства РФ по делам федерации, национальной и миграционной политики и администратий пилотных регионов Проекта;
 - формирование системы индикаторов для мониторинга экономической и налогово-бюджетной политики, выполненной в рамках работ по проекту «Диагностика финансового состояния и качества управления региональными финансами в Новосибирской области», который был реализован в рамках программы Всемирного банка и Министерства финансов РФ по реформированию общественных финансов в российских регионах;
 - разработка научных основ мониторинга социально-экономической и экологической ситуации в северных регионах в рамках интеграционного проекта Сибирского и Уральского отделений РАН. Полигонами реализации проекта были регионы Республики Коми, Красноярского края, Ханты-Мансийского АО, работы проводились по следующим основным на-

правлениям: 1) методологические и организационные основы систем регионального мониторинга в северных регионах; возможности использования зарубежного опыта; 2) модельные комплексы и информационные системы для мониторинга социально-экономической ситуации в северных регионах; 3) мониторинг недропользования и состояния окружающей среды на Севере; 4) мониторинг социально-экономического развития коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока; 5) подходы к исследованию влияния корпораций на социально-экономическое развитие северных территорий.

В последние годы были начаты работы по созданию Центра мониторинга социально-экономических процессов и природной среды Сибирского федерального округа. Автором были определены основные направления работ в рамках социально-экономического блока этого Центра: мониторинг социально-экономического развития субъектов Федерации и муниципальных образований на базе регулярной статистики; проведение социологических опросов и анкетирований по конкретным проблемам сибирских регионов; оценка влияния реализации инвестиционных проектов или программ крупных корпораций на социально-экономическую ситуацию в регионах Сибирского федерального округа; осуществление частных социально-экономических экспертиз и т.д. Мы полагаем, что развертывание деятельности Центра на новой технической базе и с использованием современных информационных технологий может оказать серьезное позитивное влияние на формирование на территории Сибири современной многоуровневой системы стратегического планирования.

ГЛАВА 5

АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РЕГИОНАХ РОССИИ (НА ПРИМЕРЕ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

Введение

С распадом СССР и существовавшей в нем плановой централизованной системы управления в российских регионах возникла серьезнейшая проблема формирования на принципиально новой основе системы регионального управления и регулирования социально-экономических процессов, соответствующей принципам рыночной экономики и свободного демократического общества. Решение этой задачи изначально было осложнено весьма серьезными обстоятельствами.

1. Отсутствовал опыт комплексного управления экономикой региона.

◆ В СССР региональные органы исполнительной власти обладали ограниченным набором управленческих инструментов, которые они реально могли применить лишь к предприятиям и организациям подведомственного подчинения¹. Основные рычаги управления находились в руках партийных комитетов данных регионов (республик, краев и об-

¹ Не случайно во времена горбачевской «перестройки» и так называемого перехода регионов на принципы самокупаемости и самофинансирования («региональный хозрасчет») основные баталии развернулись по поводу изменения статуса предприятий (изменение соотношений в системе распределения отраслей и предприятий на промышленность союзного, союзно-республиканского и местного подчинения).

ластей), которые, пользуясь внеэкономическими методами, пытались регулировать в них социально-экономическую ситуацию. Практически полностью отсутствовала законодательная и нормативно-правовая база регионального управления, представительная власть в регионах исполняла чисто декоративные функции. Очевидно, что из старого «багажа» регионального управления мало что могло быть использовано в современных условиях.

2. Глубокий системный экономический и политический кризис 1990-х годов, в котором находилась Российская Федерация, практически исключал возможность использования опыта традиционных методов регионального регулирования, который накопила мировая практика.

◆ В условиях разрыва старых хозяйственных связей и ликвидации командно-распорядительных рычагов управления, возникновения тотального дефицита, системы неплатежей, неденежных систем расчетов новым региональным властям приходилось принимать неординарные решения, используя категории «бартер», «взаимозачет» и т.д. В это время в российских субъектах Федерации создавалась изначально искаженная, несвойственная рынку система управления и регулирования. Однако именно такие «антирыночные» решения местных администраций хоть в какой-то мере обеспечивали жизнеспособность регионов в эти годы.

3. Формирование нового российского федерализма и государственной региональной политики в 1990-е годы происходило в существенной мере методом «проб и ошибок». Фактическое отсутствие сильной региональной политики России и «война суверенитетов» в субъектах Федерации весьма негативно сказались на создании новых региональных систем управления. Акцент был сделан не на поиске региональных точек роста и регулировании процессов их создания и поддержки, а на получении от федерального центра дополнительных финансовых ресурсов (часто – на основе политических предпочтений).

4. В значительном числе российских регионов длительное время наблюдалось противостояние законодательной и исполнительной власти, глав субъектов Федерации и руководителей крупных городов.

5. В российских регионах и городах наблюдался колоссальный дефицит управленческих кадров, способных воспринять новые методы и механизмы регионального управления¹.

6. Оказалась в сложном положении система региональной и муниципальной статистики, был необходим переход на новые системы учета и оценки, введение новых показателей (ВРП и т.д.). В системе регионального прогнозирования было затруднено использование экономико-математических методов и моделей, достаточно хорошо зарекомендовавших себя при изучении стационарных процессов экономической динамики. В условиях кризиса и спада производства, резких годовых колебаний экономических показателей эти модели не могли гарантировать достаточной точности оценок и прогнозов.

Все это негативно сказалось на процессах становления новой системы регионального и муниципального управления в России. Тем не менее такая система постепенно стала формироваться и адаптироваться к условиям переходного периода. Сменился состав губернаторов, в ряде субъектов Федерации сформировались сильные команды в органах исполнительной власти. Постепенно оформились основы российского бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, начали совершенствоваться информационные потоки в системе «федеральный центр – регионы»².

¹ Так, по оценке бывшего первого заместителя Министра региональной политики РФ А.Г. Воронина, лишь 5 % работников системы муниципального управления имели базовое образование, соответствующее месту их работы.

² Интересный анализ этих процессов содержится в монографии А.А. Кисельникова «Субъекты Федерации: управление в годы реформ» [Кисельников, 2002]. Он подробно рассмотрел проблемы и итоги трансформации системы власти в регионах России, концепции целеполагания в региональной экономике, интересы субъектов системы управления регионом, цели, задачи и функции управления, механизмы регулирования социально-экономических процессов в республиках, краях и областях. На примере Новосибирской области был изложен опыт разработки и реализации внутриобластных программ социально-экономического развития.

5.1. Трансформация систем управления в субъектах Федерации на базе стратегического планирования

Направления и индикаторы трансформации систем управления на базе стратегического планирования в России

Важнейшим индикатором перехода регионального управления в России на качественно иной уровень стала разработка в субъектах Федерации и в крупных городах среднесрочных и долгосрочных комплексных программ и стратегий социально-экономического развития, что, по сути, характеризовало смену парадигм регионального управления – от реализации программ антикризисных действий и реализации текущих мероприятий, направленных на «расшивку» узких мест и поддержание систем жизнедеятельности в регионах, к управлению в условиях экономического роста и принятию управленческих решений, носящих долгосрочный стратегический характер. Однако в целом этот процесс осуществлялся со значительными трудностями.

Трансформация систем управления на базе стратегического планирования на постсоветском пространстве России шла по двум направлениям:

1) формирование федеральных целевых программ развития регионов. В этом случае 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 и мизерные средства, выделяемые на реализацию таких программ, привели к резкому сокращению ФЦП развития отдельных территорий;

2) формирование стратегических документов регионального развития непосредственно по инициативе и в недрах самих субъектов Федерации и крупных городов, т.е. «снизу». Пожалуй, впервые это было реализовано в 1997 г. в Санкт-Петербурге, когда

на высоком научном и организационном уровне был разработан Стратегический план развития города, который и по сегодняшний день остается одним из примеров подготовки и реализации региональных стратегий.

Начиная примерно с 2000–2002 гг. основные усилия субъектов Федерации стали сосредоточиваться 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 иметь среднесрочные программы (разработанные по типовому макету) для получения средств из Федерального фонда поддержки регионов. Субъекты Федерации в спешном порядке стали разрабатывать подобные программы (как правило, с помощью московских и Санкт-Петербургских консалтинговых фирм), и эти документы, по сути, представляли собой расширенную заявку на получение дополнительного финансирования из федерального бюджета. Это породило специальный неформальный рынок разработки региональных программ, на котором монопольное положение заняли несколько приближенных к МЭРТ частных компаний, тиражирующих подобные программы и стратегии по типовому шаблону. Их качество в ряде случаев не выдерживало критики¹, и это породило формализм в разработке таких документов и фактически дискредитировало саму идею стратегического планирования.

В последние 5–7 лет в субъектах Федерации и крупных городах по собственной инициативе стали разрабатываться долгосрочные программы и стратегии социально-экономического развития. Квалифицированный анализ этих разработок был осуществлен аудиторско-консалтинговой компанией ФБК², и он

¹ Например, автор настоящей монографии рецензировал проект среднесрочной программы по Новосибирской области на 2004–2008 гг., разработанной Международным центром развития регионов и обнаружил в нем такие перлы: «В ходе реализации коммерческих проектов, начиная с 2005 года, будут сформированы поступления в бюджет Самарской области, которые во многом и определяют достижения основной цели Программы». Аналогичные примеры «штамповки» можно было обнаружить и при анализе разработанной данным Центром Программы по Красноярскому краю.

² См. Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ). – М., 2006 / Отчет ФБК / Сайт ФБК.

показал, что на май 2006 г. среднесрочные программы и долгосрочные стратегии (программы) имели 64 региона, при этом 34 региона разработали среднесрочные программы, 35 регионов разработали долгосрочные стратегии.

Требования к разработке программ социально-экономического развития субъекта Федерации

Авторы аналитического доклада аудиторско-консалтинговой компании «Финансовые и бухгалтерские консультанты» (далее – ФБК) пришли к выводу, что качество программ и стратегий развития субъектов Федерации сильно различается. Так, к 2006 г. лишь 9 субъектов Федерации имели 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 Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации. Наш анализ региональных стратегических документов также подтверждает этот вывод.

◆ «Типовой макет» явился детализацией Приказа Минэкономразвития № 170 от 17 июня 2001 г. «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации», изданным во исполнение Распоряжения Правительства Российской Федерации от 14 июня 2001 года № 800-р. Каждая разработанная программа должна была рассматриваться на предмет соответствия требованиям Типового макета (эта функция возлагалась на Департамент региональной экономики МЭР-Та), и особенно жестко эти требования диктовались для регионов-реципиентов. Был также разработан порядок согласования программ социально-экономического развития российских регионов с федеральными органами управления в том случае, если реализация поставленных в программах целей и задач требовала привлечения федеральных ресурсов.

Эксперты ФБК в своем обзоре отмечают, что «... формально регионы не обязаны писать свои стратегии по предложенному шаблону. Однако реально сегодняшние рекомендации со стороны

федеральных властей в адрес регионов являются директивными указаниями. Как известно, с недавних пор главы регионов стали фактически назначаемыми, а это значит, что, что рекомендации из центра приобрели «добровольно-принудительный порядок»... Типовой макет программы развития региона представляет собой не пособие по разработке конкурентоспособной стратегии, которая позволила бы региону достичь высоких социальных и экономических показателей, а шпаргалку, воспользовавшись которой можно выполнить формальные требования для получения регионам дотаций из федерального бюджета»¹.

После воссоздания в 2004 г. Министерства регионального развития Российской Федерации было принято решение, что основные стратегические документы регионального развития (долгосрочные стратегии и схемы территориального развития) должны проходить обязательную процедуру обсуждения и одобрения в данном Министерстве, а не в Министерстве экономического развития и торговли РФ. Причем сам факт наличия или отсутствия стратегий или их одобрения или не одобрения непосредственно не связывался с возможностью получения средств из федерального фонда поддержки регионов, однако косвенное влияние этих процедур сохранялось и даже усиливалось. Факт утверждения на заседании Межведомственной комиссии при Минрегионе РФ стратегии того или иного региона был необходимым, но не достаточным условием на получение федеральной поддержки по различным каналам. Было установлено, что доклад губернатора того или иного региона мог быть вынесен на заседание Правительства Российской Федерации только в случае наличия разработанной и одобренной стратегии развития данного региона, а именно на такие правительственные слушания субъектов Федерации как правило выносятся вопросы об их федеральной поддержке.

В 2007 г. Минрегион РФ издал Распоряжение о введении «Требований (технического стандарта) к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации»².

¹ См. Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ). – М., 2006, с. 6, 8 / Отчет ФБК// Сайт ФБК.

² Утверждены приказом Минрегионразвития № 14 от 27.02.2007 г.

В «Техническом стандарте» Минрегиона указывалось на то, что региональные стратегии при анализе стартовых условий для долгосрочной перспективы должны содержать не просто описание современного состояния социально-экономического развития, но выявление его основных конкурентных позиций и преимуществ на основе сопоставления позитивных и негативных тенденций и факторов, проблем и угроз. Особое внимание уделялось механизмам реализации региональных стратегий, формированию необходимых институциональных условий для реализации стратегических направлений развития, взаимодействию власти и бизнеса. Кроме того, предписывалось:

- выявлять и оценивать риски и ресурсные возможности региона;
- осуществлять выбор целевого сценария развития на основании оценки рисков и ресурсных возможностей региона;
- разрабатывать систему приоритетных направлений развития региона в рамках выбранного целевого сценария.

Эти требования носили рекомендательный характер и в целом отражали более прогрессивный методический и методологический подход к разработке стратегических документов регионального развития по сравнению с «Типовым макетом» Министерства экономического развития и торговли. В Техническом стандарте указывалось, что каждая региональная стратегия должна представляться и согласовываться на Межведомственной комиссии (МВК) при Министерстве регионального развития РФ. МВК предписывалось рассматривать и согласовывать возможное финансовое участие федерального бюджета (в рамках системы целевого финансирования – ФЦП, ФАИП, ОЭЗ, Инвестиционный фонд), которое может потребоваться для реализации стратегии. Указывалось, что по итогам согласования документа с органами федеральной власти Стратегия может являться основанием для заявок региональных органов власти на получение финансирования отдельных мероприятий и объектов из средств федерального бюджета (Федеральные целевые программы, Федеральные адресные инвестиционные программы, Инвестиционный фонд, программа развития Особых экономических зон и пр.).

Оценку стратегиям Межведомственная комиссия должна давать на основании следующих критериев:

- качество проработки основных проблем социально-экономического развития региона, оценки внешних и внутренних факторов и сценарного анализа;
- соответствие приоритетных направлений, целей и задач деятельности органов государственной власти региона по реализации Стратегии выявленным приоритетным направлениям развития региона в целом;
- качество оценки основных ограничений и адекватности ресурсов, доступных органам государственной власти региона, целям и задачам, декларируемым в рамках Стратегии;
- степень согласования Стратегии с отраслевыми стратегиями и соседними субъектами.

Параллельно с требованиями к разработке стратегий и программ социально-экономического развития субъектов Федерации, выдвигаемыми МЭРТ и Минрегионом РФ, Госстроем Российской Федерации были сформированы новые принципы и требования разработки градостроительной документации, среди которой важнейшее место отводилось территориальным комплексным схемам градостроительного планирования развития территорий субъектов Российской Федерации и частей территорий субъектов Российской Федерации. В соответствии с Градостроительным кодексом, схемы территориального планирования по субъектам Федерации должны разрабатываться в обязательном порядке.

Таким образом, к настоящему времени в российских регионах накоплен определенный опыт разработки и реализации основных документов регионального стратегического планирования, который был подкреплен методическими рекомендациями и требованиями к их разработке. Произошел серьезный сдвиг в пользу разработки долгосрочных стратегий и программ, на основе которых формировались среднесрочные программные документы регионального социально-экономического развития. Этот процесс в последние годы принял лавинообразный характер, и с формальных позиций можно даже говорить о настоящем «буме» российского регионального стратегического планирования.

Однако детальный анализ разработанных документов показывает, что рост количества региональных стратегических разработок не сопровождался в целом ростом их качества и, более того, проявился ряд новых, весьма неблагоприятных тенденций. Продемонстрируем это на примере разработки стратегий и долгосрочных программ по субъектам Федерации, расположенным на территории Сибири и Сибирского федерального округа, с тем чтобы в дальнейшем сделать обобщения по состоянию и проблемам регионального стратегического планирования в целом по России.

5.2. Некоторые итоги сравнительного анализа стратегических документов социально-экономического развития по регионам Сибирского федерального округа¹

Региональная стратегия – инструмент в системе регионального управления

Актуальность разработки региональных стратегий в Сибири в последние годы заметно 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

¹ Раздел подготовлен совместно с к.э.н. Л.В. Мельниковой (см. [Селиверстов, Мельникова, 2011]).

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 (см. часть III).

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 поселений¹, и на этой основе с 2009 г. в СФО приступили к реализации «Модели комплексного социально-экономического развития территорий Сибирского федерального округа»². 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.

¹ Особое внимание руководство Сибирского федерального округа уделило именно совершенствованию системы муниципального управления. Так, в серии «Управляем сами», публикуемой по их инициативе, было издано девятнадцать томов, посвященных методическим вопросам муниципального управления, разъяснению различных нормативно-правовых актов и т.д. Среди них выделим книги «Формирование комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований. Учебно-методическое пособие» и «Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований» (см. [Формирование..., 2005; Методика..., 2010]).

² Квашнин А.В. В Сибирском федеральном округе формируется единая система стратегического планирования развития территорий [Электронный ресурс] // Сибирский федеральный округ [Сайт]: Хроника: Пресс-релизы: 11.03.2010. Режим доступа: <http://www.sibfo.ru/news/press-release.php?action=art&nart=5822> (дата обращения к документу: 13.03.10).

Методика анализа стратегических документов сибирских субъектов Федерации

Сравнительный анализ стратегий всех субъектов Федерации, расположенных на территории Сибирского федерального округа¹. Он, в частности, показал, что две стратегии (Республики Хакасия и Омской области) разрабатывались силами исполнительных органов власти данных регионов; лишь одна стратегия (по Новосибирской области) – силами сибирского разработчика (ИЭОПП СО РАН). Все остальные стратегии разрабатывались консалтинговыми компаниями Москвы и Санкт-Петербурга (в том числе три стратегии – Фондом «Центр стратегических разработок “Северо-Запад”», г. Санкт-Петербург).

Методика анализа стратегий заключается в поэтапном выполнении следующих основных процедур:

а) анализ временных горизонтов, законодательного статуса и структуры стратегий;

б) поэлементный анализ стратегий;

в) сведение ожидаемых результатов стратегий в части объемов валового регионального продукта, инвестиций в основной капитал и численности занятых;

г) проверка непротиворечивости сводного прогноза по Сибирскому федеральному округу, выполненного на основе региональных стратегий, и прогноза, выполненного в ИЭОПП СО РАН на базе оптимизационной межотраслевой межрегиональной модели в разрезе федеральных округов и Тюменской области.

Большинство рассмотренных региональных стратегий были утверждены местными законодательными или исполнительными органами власти. В пяти субъектах (в республиках Алтай, Бурятия, Хакасия, в Кемеровской и Читинской областях) были приняты региональные законы об утверждении стратегий. В двух областях – Новосибирской и Томской – стратегии были одобрены распоряжениями законодательной власти. В трех субъектах (Республика Тыва, Алтайский край и Омская область) стратегии утверждены распоряжениями администрации (правительства) региона или, как

¹ Анализ осуществлен автором совместно с Л.В. Мельниковой. Не рассматривались автономные округа СФО, так как в них отсутствовали стратегии и долгосрочные программы социально-экономического развития.

в Омской области, Указом губернатора. В Иркутской области и Красноярском крае стратегии не утверждены (т.е. они не имеют официального статуса).

◆ *Временные горизонты стратегий развития регионов Сибирского федерального округа*

Временные горизонты данных документов различаются: от 2017 г. в долгосрочных Программах социально-экономического развития Алтайского и Красноярского краев и Республики Бурятия до 2028 г. в Стратегии социально-экономического развития Республики Алтай. Пять субъектов представили долгосрочные стратегии в комплексе со среднесрочными программами (республики Бурятия и Тыва, Кемеровская область и Алтайский край; в долгосрочной Программе Красноярского края на 2007–2017 гг. выделен среднесрочный период до 2012 г.).

В Республике Хакасия действует Стратегия социально-экономического развития Республики Хакасия на период до 2015 г., которая представляет собой один из подразделов среднесрочной Программы «Социально-экономическое развитие Республики Хакасия на 2006–2010 гг.»¹. Программный документ под названием «Стратегические направления развития Читинской области на период до 2020 года» фактически является частью «Введения» к среднесрочной Программе социально-экономического развития Читинской области на среднесрочную перспективу до 2010 г.

Таким образом, из двенадцати рассматриваемых сибирских субъектов, два субъекта – Республика Хакасия и Забайкальский край (бывшая Читинская область) – современными долгосрочными стратегиями не располагают.

Минрегион РФ рекомендовал субъектам Федерации при разработке долгосрочных стратегий руководствоваться «Требованиями к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» (согласно этому документу протяженность

¹ Все субъекты Сибирского федерального округа имели стандартные среднесрочные программы на период 2006–2010 гг., выполненные в соответствии с требованиями Типового макета программы экономического и социального развития субъекта Российской Федерации, утвержденного МЭРТ в 2002 г. Исключение составила Республика Алтай, где соответствующая программа была разработана на период 2006–2009 гг.

долгосрочной перспективы должна быть не менее 20 лет). Данному критерию соответствовали только стратегии республик Бурятия и Алтай, Алтайского края, Новосибирской и Кемеровской областей. Таким образом, анализ показал рассогласованность долгосрочных стратегий и программ сибирских регионов с точки зрения заявленных временных рамок стратегического планирования.

♦ *Поэлементный анализ стратегий развития регионов Сибирского федерального округа*

В представленных стратегиях разработчики использовали основные элементы стратегического анализа: описывали образ (видение) будущего региона, формулировали миссию или девиз региона, выделяли главную стратегическую цель, наборы стратегических целей и соответствующие им задачи, а также отраслевые и пространственные приоритеты. Анализ формулировок «образов будущего» сибирских территорий выявил факт межрегиональной конкуренции за людские ресурсы, поскольку многие из них позиционировали себя в будущем как «наиболее привлекательное для жизни место на территории Сибири».

Серьезные различия в стратегиях сибирских регионов выявились в понимании объектов целеполагания¹. Так, в стратегиях Республики Алтай, Хакасии, Кемеровской области стратегические цели сформулированы в отношении управленческих политик по развитию региона (например «социально-экономической политики Правительства Республики Хакасия»), но не в отношении развития самого региона. В стратегии Томской области подчеркнуто совпадение стратегических целей общерегионального уровня («наиболее важные и безусловные выгоды для жителей Томской области»), разделяемых наиболее активной частью населения, и целей администрации области.

Все стратегические цели в анализируемых документах содержат две составляющие, которые обобщенно формулируются как повышение уровня жизни населения и формирование эффективной региональной экономики. Различия возникают при позиционировании этих целей.

¹ Интересные подходы к целеполаганию Республики Тыва предложены Г.Ф. Балакиной [2009].

* Так, Республика Алтай, Кемеровская и Омская области в качестве главной стратегической цели видят повышение конкурентоспособности региона, и уже на этой базе – рост благосостояния населения.

* В республиках Бурятия и Хакасия, в Томской и Иркутской областях на первое место поставлено повышение уровня жизни, а достижение определенного уровня или динамики региональной экономики заявлено в качестве средства для достижения главной цели.

* В стратегиях Тувы и Алтайского края этим целям придан равный вес.

* В стратегии Новосибирской области повышение уровня жизни населения обусловлено формированием соответствующей социально-экономической политики.

В стратегиях сибирских регионов использовались разные системы иерархий целеполагания, число уровней иерархических систем варьировало от двух до четырех. Первый уровень иерархии (стратегическая цель) присутствовал во всех стратегиях, за исключением Красноярского края и Читинской области. Цели второго уровня формулировались как «стратегические задачи», «стратегические направления», «стратегические цели», «основные задачи», «среднесрочные и долгосрочные цели». Цели третьего уровня (собственно задачи) присутствовали в восьми стратегиях субъектов СФО из двенадцати. Стратегические приоритеты развития были определены на втором уровне (параллельно со стратегическими подцелями) в стратегиях пяти регионов и, как правило, это были отраслевые приоритеты. В остальных субъектах СФО приоритетные направления развития указывались в составе целей и задач второго и третьего уровня.

В целом наш анализ показал следующее:

а) наиболее логично были структурированы стратегии Алтайского края, Новосибирской и Томской областей (структуру целеполагания, разработанную в стратегии Томской области, следует признать одной из наиболее удачных в числе рассмотренных долгосрочных стратегий субъектов СФО);

б) стратегические цели и задачи, сформулированные в долгосрочных стратегиях субъектов СФО, не противоречили целям

и задачам, сформулированным в Стратегии социально-экономического развития Сибири и в Долгосрочной концепции развития Российской Федерации до 2020 г.

♦ *Анализ межрегиональной конкуренции регионов СФО*

Выдвигая инвестиционные проекты в близких или тех же видах деятельности, регионы неизбежно вступают в конкуренцию за инвестиции. Однако развернутый анализ межрегиональной конкуренции содержится только в стратегии Республики Бурятия, где сопоставляются позиции этого региона, а также Иркутской и Читинской области на рынке туристических и транспортных услуг, в области машиностроения, горной добычи и других видов деятельности. Интересы соседних регионов и возможности межрегионального партнерства рассматриваются также в долгосрочных стратегиях Алтайского края, Иркутской и Новосибирской областей и Республики Алтай.

♦ *Ресурсная обеспеченность стратегий регионов СФО*

Вопросы ресурсной обеспеченности выполнения стратегий проработаны в рассмотренных документах в разной степени. Так, демографический прогноз и прогноз занятости присутствует лишь в половине стратегий – в стратегиях республик Бурятия и Тыва, Алтайского и Красноярского краев, Кемеровской, Иркутской и Новосибирской областей. Следует отметить, что только отмеченные республики имеют положительные прогнозы численности населения. В Алтайском крае, Новосибирской, Иркутской и Кемеровской областях рассматривается по два демографических сценария, один из которых предполагает рост численности населения, а другой – сокращение. В Красноярском крае ожидают негативных трендов в обоих сценариях. При этом прогноз численности занятых однозначно негативный во всех названных регионах, за исключением Республики Бурятия и Новосибирской области.

Между тем прогнозы роста валового регионального продукта в региональных стратегиях однозначно позитивные во всех рассматриваемых вариантах. Такие ожидания предполагают, что рост производства будет осуществлен за счет роста производительности труда, что, в свою очередь, неизбежно требует значительного

повышения его капиталовооруженности. Соответственно, в региональных стратегических прогнозах инвестиции в основной капитал растут опережающими темпами.

Для привлечения требуемых значительных объемов инвестиций в стратегиях сибирских регионов предполагается использование механизмов государственно-частного партнерства, реализация федеральных целевых программ на их территориях, а также прямая апелляция к средствам федерального и регионального бюджета. Однако расчет потребности в инвестиционных, трудовых и прочих ресурсах для реализации стратегии осуществлен в приемлемом объеме только в стратегии социально-экономического развития Новосибирской области. Суммарная на период действия стратегии потребность в капиталовложениях определена также в стратегиях республик Тыва и Бурятия. В остальных документах прогноз инвестиций в основной капитал выполнен в рамках сводного экономического прогноза в терминах показателей роста или объемов на отдельные годы.

♦ Проверка непротиворечивости сводного прогноза развития регионов СФО

Авторы региональных прогнозов в своих расчетах основываются на знании экономической ситуации в регионе, на сведениях о реальных и перспективных инвестиционных проектах, на оценке ресурсов и возможностей региона. Но, не располагая специальным инструментарием, невозможно учесть все ресурсные ограничения, возникающие при учете межотраслевых и межрегиональных связей по производству и обмену продукции в национальной экономике (или в пределах крупного макрорегиона). Поэтому единственно доступным методом анализа ресурсной обеспеченности региональных стратегий и верификации независимых региональных прогнозов роста производства на данный момент представляется сопоставление сводного прогноза из имеющихся стратегических региональных прогнозов и прогноза, полученного на базе оптимизационной межрегиональной межотраслевой модели экономики Российской Федерации.

В Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН на базе этой модели, расчеты по которой ведутся в разрезе федеральных округов и Тюменской области, по-

лучен пространственный прогноз параметров российской экономики на 2020 г. (в качестве базового года использовался 2005 г.). Основные параметры прогноза приведены в табл. 5.1.

Прогноз роста экономики Сибирского федерального округа получен одновременно с прогнозами развития остальных макрорегионов, с учетом всего комплекса межотраслевых и межрегиональных экономических связей и ограничений по трудовым и инвестиционным ресурсам. В соответствии с параметрами макроэкономического прогноза Министерства экономического развития РФ, рассчитывались три варианта прогноза: умеренно-оптимистический, инновационный и инерционный. Как видно из приведенных данных, Сибирский федеральный округ во всех вариантах в прогнозируемом периоде демонстрирует наиболее высокие темпы роста валового регионального продукта и инвестиций в основной капитал.

Для того чтобы получить сопоставимые показатели на основе прогнозов роста валового регионального продукта из региональных стратегий, потребовалось осуществить их свод, пересчет в годовые темпы и в ряде случаев экстраполяцию, чтобы по всем субъектам Федерации выйти на прогнозные цифры объемов ВРП в 2020 г. Результаты такого свода приведены в табл. 5.2. Варианты прогнозов были условно названы «инерционный» и «оптимистический». В случае отсутствия расчетов по инерционному варианту параметры приближенно корректировались в сторону умеренного понижения.

Имея прогноз ВРП регионов СФО на 2020 г. в сопоставимом виде (в виде среднегодовых темпов роста), появляется возможность оценить правомерность ожиданий, выраженных в региональных стратегиях. Сопоставление их «оптимистических» вариантов прогнозов с «оптимистическим» вариантом прогноза по ОМММ свидетельствует о явно завышенных оценках эффекта реализации региональных стратегий и, как следствие, о недостаточном учете ресурсных ограничений. Темпы роста ВРП по сумме субъектов СФО оказываются значительно выше даже в сравнении с лучшим, «инновационным» вариантом пространственного прогноза экономики РФ. Суммарный ВРП субъектов СФО (как результат синтеза их автономных прогнозов) увеличивается за период 2006–2020 гг. в 3,25 раза, тогда как в ОМММ с учетом

Таблица 5.1

**Основные макропоказатели прогноза развития регионов по вариантам
на период 2006–2020 гг. (среднегодовые темпы роста, %)**

Показатель	Субъект Федерации									
	РФ	ЦФО	СЗФО	ЮФО	ПФО	УФО*	Тюменская обл.	СФО	ДФФО	
<i>Умеренно-оптимистический вариант</i>										
Валовой региональный продукт	105,6	105,3	106,0	106,4	105,8	106,0	103,3	106,3	105,9	
Инвестиции в основной капитал	108,6	106,4	107,4	107,9	108,9	109,4	109,9	112,1	108,4	
<i>Инновационный вариант</i>										
Валовой региональный продукт	106,3	106,0	106,9	107,1	106,5	106,9	103,8	107,2	106,8	
Инвестиции в основной капитал	110,1	108,2	109,0	109,4	110,6	111,4	110,5	113,4	110,1	
<i>Инерционный вариант</i>										
Валовой региональный продукт	104,7	104,6	105,0	105,6	104,8	104,9	102,6	105,3	105,0	
Инвестиции в основной капитал	106,9	104,8	105,8	106,0	107,0	107,5	108,9	110,2	106,4	

* Без Тюменской области.

Таблица 5.2

**Свод независимых прогнозов темпов роста ВРП в 2006–2020 гг.
(по данным региональных стратегий, %)**

Субъект Федерации	Инерционный вариант	Оптимистический вариант
<i>Сибирский федеральный округ</i>	5,8	8,2
Республика Алтай	6,8	8,0
Республика Бурятия	6,7	8,7
Республика Тыва	4,6	12,4
Республика Хакасия	3,8	4,8
Алтайский край	5,0	7,7
Красноярский край	3,9	5,9
Иркутская область	2,8	7,1
Кемеровская область	5,4	6,8
Новосибирская область	5,2	8,2
Омская область	3,7	5,6
Томская область	4,7	5,7
Читинская область	3,3	4,5

межрегиональных взаимодействий и межотраслевых связей он не вырастает более чем в 2,5 раза даже при самом благоприятном стечении обстоятельств и успешном осуществлении инновационной политики.

Аналогичная процедура свода была проведена для прогнозных оценок объемов инвестиций в основной капитал. Эта задача потребовала применения экспертных оценок для ряда регионов, в стратегиях которых прогноз капитальных вложений отсутствовал (республики Тыва и Хакасия, Омская и Читинская области). Прогноз роста для этих регионов был «назначен» по минимальным значениям из имеющихся в региональных стратегиях оценок. Тем не менее прогнозные темпы роста инвестиций по своду

сибирских субъектов РФ оказались существенно (на 2 п.п.) выше по сравнению с оценками комплексного прогноза на базе ОМММ.

Полученный результат подтверждает предположение о недостаточной обоснованности инвестиционных планов региональных администраций. Согласно прогнозным расчетам на базе ОМММ, национальная экономика РФ в 2006–2020 гг. не в состоянии обеспечить заявленные в региональных прогнозах объемы инвестиций.

5.3. Основные проблемы российской практики регионального стратегического планирования

Общие тенденции российского регионального стратегирования

Авторский анализ разнообразных стратегических документов регионального развития (всего было проанализировано более 50 документов) позволил выделить спектр проблемных областей в региональном стратегировании в России.

Не имеет смысла детально анализировать недостатки или же достоинства конкретных стратегических разработок. Важно выявить общие тенденции российского регионального стратегирования.

Во-первых, следует выявить проблемы и недостатки, определяемые выбором организаций-разработчиков.

В этом контексте все региональные стратегические разработки мы условно подразделили на три типа:

1. Стратегии, разработанные квалифицированными столичными консалтинговыми компаниями.

◆ Здесь часто применяется следующая шаблонная схема: организация-разработчик рассылает в администрацию региона готовые формы, которые необходимо заполнить (в основном эти формы должны содержать информацию о современном социально-экономическом положении региона и прогнозные данные по перспективам развития конкретных от-

раслей и социальной сферы). Используя эти формы и другую информацию о данной территории, организация-разработчик с учетом собственных подходов и схем и опыта разработки стратегических документов по другим регионам, готовит предварительный вариант стратегии данного региона, который затем проходит стадии обсуждения и получения замечаний, корректировки, подготовки финальной версии стратегии и сдачи ее заказчику. Внешне это может быть достаточно эффектно оформленный стратегический документ, обладающий всеми необходимыми атрибутами (анализ конкурентных позиций, выдвижение стратегических направлений развития, выявление рисков и т.д.).

Построенная по шаблону уже разработанных ранее в других регионах программных документов подобная стратегия зачастую слабо отражает региональную специфику и знание проблем конкретных территорий. Чаще всего «удаленный режим» взаимодействия организации-разработчика и региональных администраций имеет также следствием слабое вовлечение бизнеса и институтов гражданского общества в разработку и обсуждение региональных стратегий. И, наконец, после их сдачи-приемки, организация-разработчик уже не несет за них ответственность и не осуществляет дальнейшее научное сопровождение региональных стратегий (в том числе – их последующую корректировку на принципах «скользящего планирования»).

2. Стратегии, разработанные по старым калькам госплановских долгосрочных программ (чаще всего такие стратегии разрабатываются силами местных администраций и экспертов из региональных ВУЗов).

3. Стратегии идеологической направленности, построенные на основе неформальных схем, обладающие излишним наукообразием и не вписывающиеся в формат документов, который может быть востребован реальной практикой регионального управления.

◆ Один из примеров – стратегия социально-экономического развития Вологодской области, элементами которой являются «протоконцепция» и, например, такие целевые ориентиры: «Основные направления – построение прибылеориентированной интегрированной социально-ответственной экономики с разумной поддержкой сложившихся экспортоориентированных отраслей» (цитируется по тексту Стратегии).

Во-вторых, выявилось, что ряд из наиболее мощных и сильных субъектов Федерации либо вообще не имеет региональных стратегий, либо они разработаны на крайне не достаточном уровне.

До сих пор отсутствует Стратегия социально-экономического развития г. Москвы – самого мощного субъекта Федерации. Стратегия социально-экономического развития Московской области на период до 2020 г. является поразительно слабым документом, в котором 60% текста отведено банальному описанию современного положения региона и менее трети – основным положениям программы развития до 2010 г. Отсутствует утвержденная Стратегия социально-экономического развития Красноярского края¹, нуждается в актуализации Стратегия Тюменской области и т.д. Это или является следствием неверия в значимость регионально-го стратегирования или же отсутствия потребности в нем (например, прошлая московская власть использовала другие методы управления и влияния на федеральный уровень).

Не случайно авторы аналитического доклада «Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ)», подготовленного консалтинговой группой ФБК в 2006 г., сделали парадоксальный вывод о том, что «анализ влияния на экономическое развитие региона наличия (отсутствия) стратегий или программ их развития, а также уровня проработанности этих документов, не позволяет сделать вывод о том, что такая взаимосвязь существует»².

В-третьих, фактически разработка региональных стратегий не стала важным элементом совершенствования региональных систем управления, но превратилась в статусный компонент российского нецивилизованного рынка со всеми его атрибутами: коррупцией, демпингом, транжированием государственных средств.

Не секрет, что в прошлые годы ряд столичных консалтинговых групп добивались получения заказа на разработку региональных стратегий и программ, мотивируя это своей приближенностью к руководству ряда федеральных министерств и гарантируя беспрепятственное утверждение стратегий в этих ведомствах

¹ В 2011–2012 гг. Стратегия социально-экономического развития Красноярского края до 2020 г. была разработана силами ИЭОПП СО РАН (автор является руководителем работ по линии данного Института) и Сибирского федерального университета (г. Красноярск). В настоящее время она вынесена на утверждение в Законодательное собрание края.

² См.: Сайт ФБК: <http://www.fbkr.ru/upload/contents/561/regions.pdf>

(и как результат – выделение средств из Федерального фонда поддержки регионов).

В современных условиях другой крайностью стали нормы и положения Федерального закона о государственных закупках (№ 94ФЗ), который абсолютно не приспособлен для размещения заказов на интеллектуальную продукцию. Это приводит к тому, что зачастую в конкурсах и аукционах на разработку различных региональных стратегических документов побеждают неквалифицированные компании, которые четко реализуют свою позицию демпинга на рынке регионального стратегирования.

Мы считаем, что разработку региональных/муниципальных стратегий и программ нужно вывести из юрисдикции данного Федерального закона.

В-четвертых, наш анализ показал, что возникает ключевой вопрос, связанный с предназначением и направленностью региональных стратегий.

Здесь отчетливо проявляются две тенденции и два типа стратегий:

1) стратегия как документ, ориентированный «вовне» (т.е. для привлечения федеральных ресурсов или внешних инвесторов; для усиления имиджа региона в высших эшелонах власти; для привлечения квалифицированной рабочей силы; туристов и т.д.);

2) стратегия как важнейший элемент совершенствования системы регионального управления и документ «общественного согласия» между властью, бизнесом и населением по ключевым вопросам развития региона.

Разница двух подходов и двух типов стратегий неизбежно влияет на выбор организаций-разработчиков, и на процедуру разработки, обсуждения и утверждения стратегий; на ее сопровождение и конечное использование.

К сожалению, пока доминирует первая модель и первый тип стратегий, и 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. Результатом является то, что в региональных стратегиях постулируются излишне амбициозные и не подкрепленные реальным потен-

циалом 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 мы считаем, что требуется направить вектор федерального законодательства по вопросам стратегического планирования и его реальной практики в сторону стимулирования процессов экономической интеграции регионов и усиления их взаимодействия, а не на усиление их конкурентной борьбы за привлекаемые ресурсы, как это имеет место в настоящее время. Здесь нужно исходить из принципиального положения: повышение конкурентоспособности федеральных округов и субъектов Федерации (как объективный, необходимый и реальный вектор развития региональных систем любого уровня) 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.

В этой связи нами постулируется следующая взаимозависимость: реализация в России модели конкурентного федерализма, с одной стороны, воздействует на попытки формирования здесь модели региональной политики «поляризованного развития», с другой – формирования модели регионального стратегического планирования как «оружия в конкурентной борьбе регионов» и ориентированной на «внешнее» использование.

Дефекты системы регионального стратегического планирования в России

В своих работах мы не раз отмечали некоторые недостатки региональных программных документов (см., например, [Селиверстов, 2009(б)]):

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.

В целом наш анализ позволил выявить следующие проблемы формирующейся в России системы регионального стратегического планирования.

◇ При разработке стратегий и программ социально-экономического развития российские регионы столкнулись с отсутствием четко обозначенных интересов и приоритетов государства в отношении пространственной политики России.

◇ Чаще всего имеет место 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 региональной конкуренции.

◇ Многие региональные стратегии имеют исключительно производственную направленность в ущерб социальной.

◇ На межрегиональном и региональном уровнях слабо используются стратегические программы развития крупных корпораций. 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, отражающий только систему мер государственного управления в регионе, или же это документ и комплекс мероприятий, в которых наряду с этими мерами четко определена позиция и роль бизнеса в реализации данной стратегии. Сегодня именно крупный и средний бизнес формирует 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.

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

◇ 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 «научнообразия» и многословности. Они 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.

◇ На федеральном, межрегиональном и региональном уровнях слабо развиты необходимые институты (нормы, правила, процедуры) и институциональные структуры, специально нацеленные на реализацию основных продуктов стратегического планирования.

◇ Отсутствует необходимая и качественная информационная база и специальные мониторинговые системы для эффективного сопровождения системы стратегического планирования в регионах. Данные официальной региональной статистики и собственная информация региональных органов власти не просто не совпадают, но во многих аспектах прямо противоречат друг другу.

◇ Налицо 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.

◇ 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.

Отмеченные проблемы, дефекты и недостатки формирующейся в России системы регионального стратегического планирования – это «болезни роста», и есть возможности их исправления и перехода на новый институциональный, методологический, организационный и информационный уровень регионального стратегирования. Безусловно, что в последние годы в этой области наблюдается серьезный прогресс, о чем, в частности, свидетельствуют результаты конкурсов на разработку лучших региональных стратегий, которые проводятся в рамках ежегодных общероссийских форумов «Стратегическое планирование в городах и регионах России».

В следующих разделах будет изложен опыт автора по разработке различных стратегических документов регионального и муниципального социально-экономического развития, который свидетельствует о том, что стратегическое планирование может существенно воздействовать на формирование современной системы управления в российских регионах и реально способствовать возникновению новой системы взаимодействия власти, бизнеса и общества.