

ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РФ

В.Н. КНЯГИНИН
М.С. ЛИПЕЦКАЯ

Центр стратегических разработок «Северо-Запад», г. Санкт-Петербург

В работе раскрываются основные проблемы разработки стратегии регионального социально-экономического развития. Рассмотрены вопросы стратегического планирования на мировом уровне. Предложены различные аспекты формирования стратегии решения и разработки целевых программ.

Ключевые слова: стратегия регионального развития, стратегическое планирование, риск регионального развития, целевая программа

Становление стратегического планирования как элемента управления развитием территории

Стратегическое планирование получило широкое распространение начиная с 1980-х годов первоначально в США, а затем и в Западной Европе (в Германии, Франции, Бельгии, Испании и Италии и пр.). В его рамках, во-первых, были институционализированы региональные/муниципальные стратегии (было признано, что у части государства/страны может быть собственная стратегия развития). Во-вторых, было институционализировано участие в подготовке и реализации стратегических проектов и программ компаний и некоммерческих организаций как стейкхолдеров широких региональных (чаще городских) проектных коалиций. Это стало формой не представительной, а непосредственной демократии в управлении развитием регионов (муниципальных образований).

Стратегическое планирование развития регионов в мире

Стратегическое планирование развития поселений и регионов в современном виде получило широкую популярность в Северной Америке в 1970-е годы и чуть позже в Европе. Канадский специалист в сфере стратегического планирования регионов Л.Хонкастл под стратегическим планированием понимает «систематический подход к формированию будущего... и определению местным сообществом перспективных направлений развития, а также целей и стратегий, необходимых для достижения выбранных направле-

ний; это средство объединения усилий для достижения целей и решения задач, для повышения эффективности стратегических решений»¹.

Стратегические планы пришли на смену бюджетным планам и программам. В отличие от последних «стратегические планы» предполагали возможность использования для развития городов и регионов ресурсов бизнеса и гражданского общества, а потому в качестве инструментов развития широко использовали механизмы частно-государственного партнерства. Для формирования согласия государственных (муниципальных) властей, представителей бизнеса и гражданского общества были использованы специальные процедуры и механизмы в виде публичных дискуссий, конституирования «стратегического плана» в виде соглашения, придания его участникам специального статуса «стейкхолдеров», формирования из них тематических комиссий, собирающих предложения и интегрирующих их в общий план развития территорий. Принимаемые в результате согласования частных планов и программ в рамках единого плана развития города или региона документы в Европе имели различные названия («стратегия экономического развития», «экономическая стратегия», «стратегический план», «стратегическая концепция развития», «стратегия развития торговли и промышленности» и т.п.). В некоторых городах (Бирмингем) существовали и общая, и экономическая стратегии, в большинстве - одна стратегия с акцентом на экономические проблемы. В ряде стран Европы, в частности, в Великобритании, наличие годового плана действий в экономической сфере является обязательным для местных властей по закону².

Стратегическое планирование в современной России

В России вплоть до конца 1990-х годов отсутствовало понимание необходимости проведения целенаправленной политики по управлению развитием регионов³. Федерация занималась вопросами макроэкономических показателей, таких, как денежная масса, курс рубля, доля расходов федерального бюджета в ВРП. В этом горизонте управления линии развития отдельных регионов не просматривались.

С конца 1990-х годов, когда увеличился поток инвестиций в Россию и начал расти внутренний рынок, ситуация изменилась. Стало очевидно, что материальная база страны устроена так, что ресурсы не накапливаются, повышать цены на сырье не позволит сырьевой суперцикл, и что — как стране в целом, так и отдельным регионам — необходимо задумываться о стратегии, обращенной в будущее. Например, нужно ли наращивать темпы добычи и производства угля, черного и цветных металлов и пр., если стране столько не требуется? Понятно, что в такой ситуации экспорт будет расти и стремиться к 100%, но произойдет ли при этом развитие территорий? Проблемы территориального развития начинают постепенно перемещаются в область общегосударственных приоритетов. На федеральном уровне осознали, что в управлении регионами нужны изменения, чтобы ресурсы, которые приходят в страну, оставались в ней и способствовали устойчивому развитию регионов и городов. Правительству Михаила Фрадкова потребовалась государственная политика по региональному, территориальному, муниципальному развитию, но на тот момент инструментария и даже подходов к этой теме выработано не было.

За последние несколько лет перечень документов, регулирующих региональное развитие РФ, существенным образом расширился. На сегодняшний момент функцию стратегии для страны должна выполнить концепция долгосрочного развития до 2020 года. Она несет в себе видение, возможный сценарий развития, риски, с которыми столкнется страна, при реализации целей в рамках вариативных сценариев. Главная цель концепции — достижение конкурентоспособности страны. В отличие планов и стратегий других европейских государств, у России здесь гораздо более сложная система вызовов и решений. Главный из них — на какой базе будет достигнута конкурентоспособность, ведь

¹ Хонкастл Л. Будущее любого сообщества зависит от намерений и устремлений жителей: Стратегическое планирование для успешного экономического развития // Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта / Под ред. Б. С. Жихаревича. — СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2004.

² Жихаревич Б.С. Мировой опыт стратегического планирования городов и его использование при разработке Стратегического плана Санкт-Петербурга // Особенности стратегического планирования развития городов в постсоветских странах.- СПб.: МЦСЭИ Леонтьевский центр, 2000.

³ В Советском союзе функцию планирования территориального развития выполнял Госплан, представляя из себя набор конкретных проектов в рамках существовавшей идеологии,

стране пора конкурировать за счет человеческого капитала, а не только за счет обладания естественными природными ресурсами. Стратегия развития страны должна быть подкреплена набором документов, обеспечивающих реализацию оптимального сценария. Федеральные органы исполнительной власти могут принимать помимо прогнозов и программ социально-экономического развития, в которых должны быть разделы, посвященные состоянию регионов, разного рода стратегии (так, приняты «Энергетическая стратегия России до 2020 года», «Транспортная стратегия России» и т.п.), стратегии регионов (например, развития Сибири), федеральные целевые программы, ведомственные целевые программы (например, Генеральная схема размещения объектов электроэнергетики). Могут реализовываться специальные федеральные программы, в частности, комплекс приоритетных национальных проектов (2006-2007 годы). Данными документами следует в первую очередь руководствоваться при разработке планов развития в регионах и на местах.

Стратегии регионального социально-экономического развития

Последние три года растет интерес к региональным стратегиям на уровне субъектов Федерации. Отчасти это обусловлено установлением федеральных требований по отношению к документам регионального развития (стандарт долгосрочных стратегий социально-экономического развития субъектов РФ утвержден приказом Министра регионального развития РФ № 14 от 27 февраля 2007 года⁴).

Для региональной власти стратегии представляют важный инструмент управления. Значимость стратегии для регионов сильно возрастает по мере того, как растет степень неопределенности во внешних условиях. Для того, чтобы иметь позицию по отношению к себе, к своему будущему, к возможным событиям необходимо видение, выходящее за пределы текущей ситуации.

Разработка региональной стратегии, во-первых, позволяет осуществить инвентаризацию пока еще не реализованных проектов и не используемых ресурсов территории, во-вторых, позволяет мыслить масштабами всего региона (или макрорегиона), готовя «карту» для размещения локальных решений, вырабатывая критерии оценки стратегий отдельных муниципальных образований, бизнеса. Немаловажный аспект подготовки «стратегии» - заявление государственного отношения к региону, публичное позиционирование государственной власти в отношении важных для территории проблем.

Последние годы стратегическое планирование в регионах развивается еще и потому, что у регионов появились ресурсы, позволяющие им оторваться от текущей экономической ситуации. Региональная власть может не только бороться с проблемами социально-экономического развития территории, но и выполнять роль проектировщика. Первоначально большая часть региональных стратегий была связана с ростом инвестиций в регионы: возник вопрос, в какие сектора экономики в первую очередь направлять инвестиции, как для этого использовать ресурсы территории. В стратегиях основное внимание уделялось использованию инструментов инвестиционного характера – строительство индустриальных, технологических парков, оптимизация использования земельных ресурсов, инфраструктурное обустройство территории и пр.

Около года назад регионы столкнулись с тем, что даже при появлении денежных ресурсов и наличии свободных территорий, налаженном инфраструктурном обеспечении, человеческий потенциал оказался недостаточным для обеспечения крупных инвестиционных проектов развития. Многие регионы столкнулись не только с дефицитом квалификаций, но и с физическим недостатком трудового ресурса. В региональных стратегиях появились существенные разделы, посвященные рынку труда, реформе профессионального образования, работе с человеческим капиталом. Необходимость связи стратегий с системой пространственного планирования обусловила актуальность раздела, посвященного пространственному развитию, который призван определить, через какие точки регионы попадают в глобализующиеся рынки, как они вступают в глобализацию со своими соседями, каковы их преимущества по сравнению с другими регионами Российской Федерации и зарубежья в той или иной деятельности.

⁴ До принятия данного приказа стратегические документы регионы разрабатывали, руководствуясь собственными правилами и методиками, а потому в регионах существовало значительное разнообразие таких документов (стратегии, концепции, долгосрочные программы, планы действий, схемы размещения и развития производительных сил, стратегические планы и т.п.).

Последнее время можно все чаще наблюдать появление инновационных стратегий развития регионов. Они не заменяют стратегии социально-экономического развития, а, скорее, дополняют, будучи способом регионов работать с будущим. Актуальность вложений в будущее для регионов постоянно растет, что во многом связано с исчерпанием доступных ресурсов, и необходимостью поиска нового портфеля ресурсов.

Разработка региональных стратегий

Приступая к разработке стратегии, необходимо, в первую очередь, детально проанализировать уровень социально-экономического развития территории, определить проблемы и риски развития. Практика ЦСР «Северо-Запад» показывает, что, регионы, характеризующиеся одинаковым типом развития (роль в пространственной организации страны, уровень и характер развития), сталкиваются с одинаковыми проблемами и вынуждены отвечать на одни и те же вызовы развития. Используя типологию, принятую Минрегионом, можно утверждать, что для старопромышленных регионов актуальна проблема недостатка ресурсов для модернизации экономической базы, утрата конкурентных позиций на рынках, депопуляция, деградация системы расселения, в особенности сельского, и пр.; регионы нового освоения сталкиваются с недостаточной обеспеченностью базовой инфраструктурой, ограниченным рынком труда, которые даже не способны обеспечить реализацию проектов ресурсодобычи.

Помимо оценки рисков развития необходимо на долгосрочную перспективу определить тенденции развития базовых отраслей, спроецировать ситуацию на мировых и региональных рынках на развитие территории, использовать опыт других стран и регионов, установить последствия и набор возможных решений.

Один из самых трудных этапов при выборе стратегии – целеполагание. Выбирая цель, следующим шагом необходимо определить набор соответствующих задач. Если речь идет об улучшении жизни, то далее выделяются параметры, социальная группа, после этого ставится вопрос, как распределить средства. Важно понимать, что у региона может быть несколько разных, иногда конкурирующих между собой версий стратегического развития, часто претендующих на одни и те же ресурсы. Для выбора главной цели нужно ответить на простые по постановке, но весьма сложные для ответа вопросы: какой базовый процесс составляет суть регионального развития и каким базовым процессом акторы развития стремятся управлять? На каких рынках регион может стать конкурентоспособным? Как сейчас он на них представлен: крупный игрок, центр, часть мейнстрима или глубокая периферия, начальное звено в цепочке передела продукции и пр.? Как обеспечить в такой ситуации конкурентоспособность? И способен ли регион двигаться в этом направлении, иными словами, может ли он как субъект территории в отличие от компаний быть игроком на том или ином рынке? Есть ли ресурсы для этого? Часто принимая ту или иную стратегию, региональная власть не готова ответить, на какие ресурсы она опирается. Если ресурсы носят характер исчерпаемых (сырье, например, относится к таковым), то чтобы перейти к устойчивому развитию, каждый раз будет необходимо привлекать новый ресурс, либо пытаться использовать те из них, которые являются восполняемыми.

Конечно, в вопросе развития регионов есть федеральные приоритеты. Если не планировать создание федерального университета на Дальнем Востоке, не усиливать стратегически эту территорию, Россия рано или поздно может ее потерять. Если центру нужна высокоскоростная магистраль Москва – Санкт-Петербург или Москва – Нижний Новгород, проходящая через столицы, то государство будет добиваться этого. Или если важно, чтобы Каспий, лежащий в зоне нефтегазодобывающего сектора, становился крупным российским технологическим, портовым, производственным или кадровым узлом, то правительство будет инвестировать в Астрахань, самый крупный город Каспия. Все это примеры федеральных интересов к развитию территорий, но это не означает, что всем остальным нужно опустить руки. Необходимо заниматься развитием собственного региона на месте.

При разработке стратегии следует, прежде всего, понимать, какая стратегия сейчас важнее: внутренняя, направленная на упорядочивание и «улучшение», или внешняя, открывающая регион миру. Стратегия как план корабля или как лодия? В зависимости от этого будет свой набор требований, критериев селекции проектов и целевых программ. Кроме того, есть разные типы развития территорий: можно кардинально изменить специализацию территории, или, наоборот, строить развитие территории на основании ее сложившейся специализации. В таком случае углубление специализации идет по цепочке, появляются сервисы, дополняющие новые звенья в добавочной стоимости, меняются квалификационные характеристики труда занятых в секторе и пр.

Стратегии регионального развития реализуются

Можно привести множество удачных примеров по реализации стратегий регионального развития, в том числе, в ЦФО. Успешно действует Тверь, комплекующая сейчас индустриальные парки, и переходящая к системному девелопменту в зоне влияния московской агломерации.

В Кемеровской и Тюменской областях, к примеру, региональные администрации получили внешнее финансирование на создание технопарков для формирования секторов сервисного обеспечения нефтегазодобывающей промышленности (Тюмень) и горнодобывающей промышленности (Кемерово). Много делается в Астраханской области по реализации стратегических приоритетов, выбранных регионом. Речь идет не только о развитии промышленных секторов, региональные власти серьезно работают с водным ресурсом, с Волгой, с тем, что дано им природой и в значительной степени является основой экономики.

Участвовать в реализации стратегий развития могут и сами разработчики. Как организация, имеющая опыт разработки стратегий регионального развития в более чем 15 регионах России, ЦСР «Северо-Запад», стремится внести свой вклад в осуществление поставленных для региона целей и задач. Например, способствовать привлечению инвесторов. Если мы считаем, что на сектор в региональной экономике должны быть направлены инвестиции, видим внешних игроков, которые могут быть акторами регионального развития, то стремимся их привлечь. Аналогичная ситуация и с социальной политикой. ЦСР «Северо-Запад» ищет внешних партнеров, которые бы могли помочь региону решить конкретные проблемы в социальной сфере: Фонд взаимодействует со Всемирным Банком, с рядом социальных институтов, работающих с развитием социальной сферы. ЦСР «Северо-Запад» участвует в реализации культурных и социальных проектов: создание Сибирского Федерального Университета в Красноярске, Большого Евразийского Университета в Екатеринбурге, модернизации городской среды в Калининграде и пр.

Тезаурус стратегического планирования в регионах и муниципальных образованиях

В 2006 году под патронатом Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ «Сибирское соглашение» было подготовлена серия публикаций методического характера, посвященная вопросам управления регионами и муниципальными образованиями и развития их. Авторы одной из публикаций составили своего рода тезаурус по теме стратегического планирования, включив в него следующие понятия в близкой к приводимой трактовке:

- Прогнозирование – представление о том, как будут развиваться социальные и экономические процессы в рассматриваемой территории под воздействием внутренних и внешних факторов в тот или иной период времени. Прогноз – научно обоснованная гипотеза о вероятном будущем состоянии территориальной системы или ее составных частей, выраженная в виде экономических и иных понятий, индикаторов, систем показателей.
- Планирование – четкое представление о наборе мероприятий субъекта территории, необходимом для достижения целей и задач.
- Концепция территориального развития – документ, содержащий систему взглядов, определяющих долгосрочную (на 15-20 лет) политику органов власти по обеспечению конкурентоспособности в различных областях и сферах экономической и социальной жизни территории, согласованную с интересами бизнес-сообщества, гражданского общества и стратегическими интересами органов вышестоящего уровня власти.
- Стратегии регионального (муниципального) развития – система действий по достижению долгосрочных основных целей и задач, сбалансированная с ресурсным потенциалом.
- Цель – ожидаемый (планируемый) результат деятельности, определяемый качественно, количественно и во времени.
- Приоритеты территориального образования – первоочередные цели.
- Стратегические цели территориального образования – цели, определяющие будущее (на 15-20 лет вперед) качественное состояние территориального образования.
- Тактические цели территориального образования – буферные, промежуточные цели, являющиеся этапами в достижении стратегических целей и время реализации которых не превышает 5-10 лет.
- Оперативные (локальные) цели – цели нижнего уровня, являющиеся необходимым основанием для достижения тактических целей со временем реализации не более 1-3 лет.



- Приоритетные цели территориального образования – цели (выбранные из числа стратегических, тактических и оперативных), на достижение которых должны быть направлены основные усилия территориального сообщества, соответственно, в долгосрочном, среднесрочном и текущем периодах.

- Стратегическое партнерство – формализованное в виде документа и реализуемое в виде системы последовательных действий соглашение между ветвями власти, представителями разных слоев гражданского общества и бизнеса о стратегических приоритетах развития территориального образования, путях и формах решения приоритетных задач и достижения согласованных стратегических целей.

- Стратегическое планирование развития территориального образования – процесс самостоятельного определения территориальным сообществом стратегических приоритетов, основных стратегических целей и направлений развития территориального образования на основе согласования действий власти, хозяйствующих субъектов и населения.

- Целевая программа – плановый документ, разрабатываемый органом власти соответствующего территориального образования для достижения конкретных целей и задач.

- Паспорт территориального образования – документ, сформированный в виде системы показателей и индикаторов, характеризующих состояние экономики, экологии и социальной сферы территориального образования.

- Инвестиционный паспорт территориального образования – экономический документ, содержащий, во-первых, детальный анализ финансового, экономического, рекреационного, трудового, интеллектуального, сырьевого и природного потенциалов территории с точки зрения инвестиционной привлекательности и инвестиционных рисков. Во-вторых, описание инвестиционных проектов, предлагаемых территорией для собственных и внешних инвесторов.

- План социально-экономического развития территориального образования – плановый документ, определяющий индикаторы развития конкретных видов экономической деятельности и социальной жизни территориального образования по планируемым этапам, описывающий механизмы реализации каждого их плановых этапов, конкретных участников и используемые ресурсы.

- Стратегический план социально-экономического развития территории – краткий планово-прогнозный документ, включающий в себя стратегические цели и задачи, а также соглашение, формализующее общественное согласие по поводу мероприятий и проектов, включенных в план. В стратегический план включаются система мер и проектов, обеспечивающих достижение стратегических целей, а также сценарии развития территориального образования.

- Комплексная программа социально-экономического развития территориального образования – документ, включающий в себя концепцию, стратегический (при необходимости тактический и оперативный) планы действий⁵.

PRACTICAL ASPECTS OF DEVELOPMENT OF STRATEGY OF SOCIO ECONOMIC DEVELOPMENT OF REGIONS OF RUSSIAN FEDERATION

**V.N. KNYAGININ
M.S. LIPETSKAYA**

*the centre of strategic
development "North-
west" of St.-Petersburg*

In work the basic problems of development of strategy of regional socio economic development are opened. The questions of strategic planning at a world level are considered. The various aspects of formation of strategy of the decision and development of the target programs are offered.

Key words: strategy of regional development, strategic planning, risk of regional development, target program

⁵ Комплексные программы социально-экономического развития муниципальных образований: Опыт, проблемы, рекомендации / И.С.Головко, Т.В.Псарева, Е.В.Репина-Гаврикова, И.А.Назаренко.- Новосибирск: МАСС, 2006. С. 55-59.