

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ФАКТОР РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

В статье обосновывается необходимость и определяется значение стратегического планирования для развития региона. Обобщен российский опыт разработки региональных стратегических планов.

Ключевые слова: регион, планирование, стратегическое планирование, стратегическое управление.

Построение федеративного государства в России, предоставившего субъектам РФ, органам местного самоуправления значительно больше прав и полномочий, привело к тому, что регионы превращаются в реальные субъекты экономических отношений и приобретают все более заметную роль в социально-экономическом развитии общества. Наделение регионов относительной самостоятельностью, собственными источниками финансовых ресурсов позволяет обозначить четкую роль региона в системе общественных отношений. Эта способность региона выполнять возложенные на него полномочия обеспечивает каждому гражданину, проживающему на данной территории, достойные условия жизни.

Однако в результате осуществления экономических реформ наметилась явная тенденция кризиса регионов. В первую очередь в тяжелом положении оказались те регионы, которые исторически возникли в связи с решением геополитических задач (центры военно-промышленного комплекса, закрытые административно-территориальные образования, монопрофильные территории и пр.). В настоящее время примерно одна четверть всех субъектов РФ имеет монопрофильную экономику, а основной доход их бюджетов формируется за счет крупных вертикально интегрированных компаний. Одной из негативных тенденций в развитии регионов в последние годы является дезинтеграция экономического пространства, которая проявляется в ослаблении прежних экономических связей (особенно между отдаленными регионами) и вытеснении межрегиональных связей внешнеэкономическими.

Часть субъектов РФ оказалась не в состоянии обеспечивать конкурентоспособность собственного хозяйства даже в масштабе собствен-

ной страны. Проведенная оценка конкурентоспособности 79 регионов РФ, выполненная Л.С. Шеховцевой, показала, что самый высокий индикатор конкурентоспособности у Москвы – 1,899, самый низкий – у Республики Ингушетии – 0,022, средний уровень конкурентоспособности (индикатор от 0,4 до 0,7) имели 49 регионов. Наиболее конкурентоспособными оказались сырьевые регионы страны, которые поглощают свободные капиталы, квалифицированную и мобильную рабочую силу [6].

Кроме того, между субъектами Федерации образовались большие различия по уровню социально-экономического развития. Так, подавляющее большинство регионов находится на дотации, и лишь незначительная их часть является донором. Усиливающаяся асимметрия в отношениях регионов с центром, а также между собой отражается на уровне и качестве жизни населения, особенно в так называемых проблемных регионах, порождая социальную напряженность и стихийную миграцию экономически активного населения из «бедных» регионов в «богатые», деформируя жизненное пространство и целостность страны.

Ни одно государство, стремящееся сохранить единство, не может позволить существование подобных территориальных пропорций. Многие авторы отмечают, что ни о какой устойчивости, сбалансированности и социальном прогрессе в масштабах страны не может быть и речи, если социально-экономические параметры отдельных регионов в несколько раз хуже средних по стране, если соседствуют относительно стабильные и депрессивные территории. Поэтому поддержание необходимых территориальных пропорций, недопущение чрезмерной дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития и обеспечение эф-

фективного функционирования рыночной экономики являются важными задачами региональных органов управления [2, 3].

Существующая система управления во многих регионах России не претерпела особых изменений по сравнению с той, которая сформировалась в период централизованной экономики. Региональные властные структуры оказались более способными к воспроизводству старой командно-административной системы, чем к инновационным методам и формам управления. Сегодня на региональном уровне практически отсутствуют новые механизмы управления, в лучшем случае их недостаток восполняется копированием западных образцов и механическим перенесением их на российскую практику в виде разного рода реформ. В управлении регионом в основном используется ограниченный набор инструментов, который сводится к бюджетным трансфертам и федеральным целевым программам.

В настоящее время управление регионом переживает сложную трансформацию, обусловленную:

- усилением хозяйственной самостоятельности регионов и смещением экономических реформ на региональный уровень, что предполагает необходимость учета специфики каждого региона;
- преобладанием частного капитала в важнейших производящих отраслях, заставляющих искать новые косвенные методы государственного регулирования региональной экономики;
- переходом к построению в России социального государства, что предусматривает создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие личности. Данный процесс является достаточно длительным и сложным и требует активного воздействия со стороны региональных органов управления;
- отставанием в развитии теории регионального управления от практики реформирования экономики региона. Так, попытки обновления системы управления регионом осуществляются без необходимой теоретической проработки, многие из предпринимаемых мер носят спонтанный и конъюнктурный характер. Нарастают признаки командного, авторитарного управления, субъективизма и упрощенного подхода к сложным социально-экономическим процессам, происходящим в регионе.

Таким образом, состояние экономики российских регионов подтверждает слабость регионального уровня управления, а острота накопившихся проблем требует принципиально нового подхода к управлению, предусматривающего реализацию совершенно иных принципов, функций, методов и инструментов. В условиях рыночной экономики такой функцией управления выступает стратегическое планирование, позволяющее на основе предвидения изменений принимать гибкие неординарные решения, связанные с социально-экономическим развитием региона.

Роль стратегического планирования в региональном управлении трудно переоценить, поскольку в его рамках реализуется главная задача по формированию четкого образа будущего региона. Образ будущего – это видение в деталях желаемого устройства социально-экономической сферы региона и взаимосвязи ее основных элементов. При движении к образу будущего перед субъектами хозяйственной деятельности ставятся конкретные цели, определяются приоритетные направления и разрабатываются стратегии достижения намеченных целей. Поэтому от качества процесса планирования в значительной степени зависит эффективность всей управленческой деятельности.

Стратегическое планирование для региональной экономики – это сравнительно новое явление. Объективная необходимость в нем появилась в результате того, что в условиях нестабильной внешней среды циклическое планирование оказалось неприемлемым, и, чтобы справиться со «стратегическими сюрпризами» в виде неожиданных угроз и возможностей, стратегические решения должны приниматься достаточно быстро.

В условиях рыночной экономики стратегическое региональное планирование позволяет:

- использовать конкурентные преимущества региона;
- определять «точки роста», развитие которых принесет наибольший эффект;
- сконцентрировать инвестиционные ресурсы на приоритетных направлениях;
- создать базу для обоснованной разработки рациональной схемы территориального планирования;
- продемонстрировать стремление региональной власти к использованию современных методов управления.

Переход к стратегическому планированию на уровне региона является важным моментом в государственной политике, так как ставит региональную власть в новую более мощную позицию, в которой возможен переход от парадигмы функционирования к парадигме развития.

Применительно к экономическим системам регионального уровня, как в теории, так и на практике, сделаны пока первые шаги в освоении модели стратегического планирования. Так, еще не сформирована целостная концепция стратегического регионального планирования, не разработаны теоретические и методологические подходы. На федеральном уровне отсутствует утвержденная Генеральная схема пространственного развития Российской Федерации, в которой были бы обозначены приоритеты в отношении развития конкретных регионов страны, призванных обеспечивать и поддерживать решение общенациональных задач сохранения целостности страны и повышения качества жизни населения.

Несмотря на отдельные позитивные изменения, в целом существенных перемен в организации стратегического планирования как на уровне Федерации, так и на уровне регионов и муниципальных образований пока не произошло. Данную ситуацию можно объяснить рядом причин:

- во-первых, действует сила инерции, связанная с еще недавним отрицанием государственного регулирования в условиях рынка;

- во-вторых, недостаточна профессиональная и психологическая готовность регионального и муниципального аппарата управления к решению конкретных задач стратегического планирования развития регионов и муниципальных образований;

- в-третьих, существует множество нерешенных проблем стратегического планирования социально-экономического развития регионов как системы теоретических, методологических и методических положений, раскрывающих сущность, принципы, задачи и организацию стратегического планирования;

- в-четвертых, особенности перехода России к рыночной экономике и кризис последних лет не способствуют становлению стратегического территориального планирования, поскольку у большинства субъектов территориального управления нет осознанной потребности в разработке долгосрочных стратегий.

А.Г. Степанов отмечает, что не сложилось общепринятого представления о сущности регионального стратегического планирования, основных терминологических характеристиках его элементов. Не делается серьезных попыток поставить процесс стратегического планирования на научную основу, вписать его в систему стратегического территориального управления экономикой РФ. Невысокий профессиональный уровень существующего регионального менеджмента обуславливает ситуацию, когда само понятие стратегического регионального планирования вызывает непонимание, в первую очередь у практических работников [4].

Обратимся к представленным в научной литературе теоретическим положениям, раскрывающим особенности стратегического регионального планирования. Следует иметь в виду, что при всем многообразии используемых в практике органов управления территориями видов планирования и планов социально-экономического развития стратегическое планирование и стратегический план имеют существенные особенности по сравнению с долгосрочным планированием. Смещение понятий долгосрочного и стратегического планирования в научных публикациях встречается довольно часто. Долгосрочный план не является стратегическим, если он не учитывает изменений внутренних и внешних факторов, определяющих развитие сложной социально-экономической системы (каковой является регион), не содержит комплекса адаптаций, направленных на смягчение отрицательных последствий, обусловленных разного рода вызовами и угрозами.

Принципиальное отличие стратегического планирования от обычного, по мнению А.Н. Швецова, заключается в следующем:

- исходным шагом в обычном планировании является построение аналитической модели (описания) реального положения региона. В стратегическом плане все начинается с ситуационного диагноза интересов, состояния и поведения действующих субъектов территориального развития. Цель диагностики состоит не только в определении сдерживающих развитие проблем, но и в выявлении предпосылок развития территории;

- стратегический план плохо поддается упорядочению в формате строгих методических процедур. Здесь очень многое определяется нефор-

мализуемыми факторами: опытом, интуицией, творческой смелостью и другими подобными качествами ключевых участников процесса;

– для обычного планирования преимущественное значение имеют техническая сторона процесса и логика формирования планов (программ, проектов), которые отражают желаемое состояние территории. В стратегическом планировании упор делается на партнерские отношения субъектов территории и логику реализации планов, отражающих возможное состояние территории (совокупность затрат, определенных на основе консенсуса решений действующих субъектов) [5].

В научной литературе отмечается, что в понимании стратегического планирования необходимо избежать двух крайностей: с одной стороны, понимания стратегического плана как обычного срочного плана, все особенности которого связаны исключительно с большим временным сроком (т. е. обычного долгосрочного плана), а с другой стороны, сведения стратегического плана к набору нечетко, лишь качественно охарактеризованных направлений социально-экономического развития без указания каких-либо конкретных мероприятий, обеспечивающих достижение поставленных целей [1].

Таким образом, сущность стратегического планирования заключается не только (и не столько) в долгосрочном временном горизонте планирования, но и в предвидении изменений внутренней и внешней среды планируемого объекта, и в адаптации к ним процесса развития. Считаем, что стратегический план развития региона должен быть достаточно конкретным документом, но не определяющим непосредственно действия органов управления или хозяйствующих субъектов территории, а ориентирующим региональные власти и другие субъекты в их деятельности, в частности при разработке краткосрочных и среднесрочных планов и программ.

На наш взгляд, стратегическое региональное планирование представляет вид управленческой деятельности, направленный на формирование таких целей развития региона и механизмов их достижения, реализация которых призвана обеспечить удовлетворение потребностей целевых сегментов региона.

В современной научной литературе нет существенных разночтений в определении этапов

стратегического планирования регионального развития. Их базовый состав включает:

- анализ внешней и внутренней среды региона;
- определение миссии и разработку целей развития;
- разработку стратегических альтернатив;
- выбор стратегий достижения поставленных целей.

В российских регионах накоплен определенный опыт стратегического планирования, свыше 60 субъектов РФ имеют сегодня стратегию социально-экономического развития. Анализ практики показывает, что зачастую региональные стратегические планы развития региона, на разработку которых было потрачено немало ресурсов, оказываются своеобразной данью моде и одним из необходимых атрибутов органов управления, главной целью которых является получение денежных средств из федерального бюджета.

Проведенный анализ стратегий (т. е. формальных документов) развития российских регионов показал, что очень слабо в разработанных стратегиях представлен анализ внешних факторов, в основном в стратегических планах дается анализ существующего положения региона. Есть и более глубинная причина того, почему анализ внешней среды региона остается практически невостребованным: регионы не рассматриваются в России как субъекты рынка.

Анализ сильных и слабых сторон присутствует практически во всех стратегиях, однако он является однотипным. Так, к сильным сторонам практически все регионы относят наличие минерально-сырьевых ресурсов, высокие доли экспорта и др., а к слабым – износ основных фондов, безработицу, неблагоприятную демографическую ситуацию и т. п. Если оценить SWOT-анализ, то можно констатировать, что он проводится поверхностно и представляет собой его подобие: в нем нет выработки стратегических альтернатив, а только перечислены «силы», «слабости», «возможности» и «угрозы».

Одним из основных элементов стратегического плана является разработка системы целей. Важность данного элемента заключается в том, что на основе разработанных целей определяются стратегии. Необходимо отметить, что стратегические цели присутствуют в планах у всех областей, однако формулируется ограниченное количество целей (от 3 до 6), их формулировка

Таблица 1. Главные цели развития отдельных регионов – субъектов РФ

Анализируемый документ	Определение главной цели
Стратегия социально-экономического развития Архангельской области до 2030 года	Обеспечение высокого уровня благосостояния населения и стандартов качества жизни
Стратегия социально-экономического развития Сахалинской области до 2020 года	Обеспечить высокий уровень благосостояния и стандарты качества жизни населения
Стратегия социально-экономического развития Краснодарского края до 2020 года	Кардинальное повышение качества жизни населения
Стратегия социально-экономического развития Оренбургской области до 2030 года	Повышение качества жизни населения
Стратегия социально-экономического развития Мурманской области до 2025 года	Рост человеческого потенциала и качества жизни населения
Стратегия социально-экономического развития Ростовской области до 2020 года	Повышение качества жизни населения

крайне несовершенна, во многих документах цели не отражают стратегические ориентиры и в большинстве случаев носят общий характер. Так, наиболее часто встречающаяся формулировка цели звучит как повышение уровня жизни населения. В табл. 1 приведено несколько примеров по отдельным регионам России.

Серьезной проблемой, выявленной в ходе исследования, является то, что во многих регионах целевые установки не имеют ни качественных, ни количественных оценок, не разделяются на стратегические и тактические, первоочередные и вторичные. Отсутствие четких и ясных целей не дает информации о приоритетных направлениях развития региона. Значение целевых установок как раз и заключается в том, что на их основе проводится анализ внутренних и внешних возможностей региона, определяются перспективные направления деятельности, вырабатываются стратегии, а структуризация целей служит предпосылкой формирования адекватных структур управления.

Самым редким элементом в региональных стратегических планах является выбор конкретных стратегических альтернатив.

Исследования, проведенные И.А. Николаевым и О.С. Точилкиной, подтверждают несовершенство разработки стратегических планов. Так, при анализе стратегий выяснилось, что соотношение необходимых элементов, таких как определение миссии, имеется только у четырех регионов из 64; анализ внешней среды и выбор конкретных стратегических альтернатив – у восьми регионов, что составляет 13% от количества обследуемых регионов [3].

Многие приведенные недостатки характерны и для стратегии развития Оренбургской об-

ласти до 2030 года: недостаточный анализ внешних факторов, влияющих на развитие региона; отсутствие анализа рыночной ситуации; анализ сильных и слабых сторон выполнен в целом, а не по отдельным отраслям и видам производств. Существенным недостатком является отсутствие миссии Оренбургской области и блока целеполагания, что негативно повлияло на разработку приоритетных направлений. Из множества приоритетов в стратегии освещается только кластер взаимосвязанных производств, а направления, позволяющие обеспечить инновационное развитие области, практически не представлены.

Обобщение опыта стратегического регионального планирования позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, на сегодняшний день практически нет законодательной базы, регулирующей вопросы регионального планирования и развития. К настоящему времени приняты единичные документы по этому вопросу: Указ Президента РФ №806 от 3 июня 1996 г. «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации», Федеральный закон №115 от 20 июля 1995 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». В российском законодательстве не предусмотрена единая система государственного планирования регионального развития, необходимая для координации действий федеральных и региональных органов власти, не определены сколько-нибудь четко цели и задачи региональной политики.

Во-вторых, полное отсутствие методического аппарата разработки стратегических ре-

гиональных планов приводит к нагромождению в планах различных теоретических посылок, абстрактному формулированию целей, задач и индикаторов, громоздкому описанию методов исследования и анализа ситуации, высокой степени формализации, заключающейся в расчете большого количества коэффициентов и показателей, как правило, не связанных между собой.

В-третьих, к разработке стратегических планов практически не привлекаются стейкхолдеры, люди или организации, чьи интересы существенно связаны с данной территорией и чьи ресурсы позволяют качественно влиять на ее развитие. Участие стейкхолдеров в разработке, реализации, мониторинге и оценке стратегических планов российских регионов пока сводится к минимуму. Стратегическое планирование чаще всего не становится механизмом общественного участия в местном самоуправлении. Если же общественность и привлекается, то в

этом преобладают пассивные, а не активные формы участия.

В-четвертых, отсутствует органическая связь между стратегическим планированием на разных уровнях управления социально-экономическим развитием территорий (федеральным центром и субъектом Федерации, субъектом Федерации и муниципальным образованием).

Таким образом, проведенное исследование показало, что региональное стратегическое планирование в настоящее время является необходимым условием повышения эффективности государственного управления регионом. Несмотря на проработанность целого ряда вопросов, связанных с теорией и практикой стратегического регионального управления, за пределами научного рассмотрения остается еще много проблем, решение которых будет способствовать устойчивому развитию региона, а также повышению уровня и качества жизни населения.

Список использованной литературы:

1. Бамбаева, Н. Я. Методика разработки и реализации стратегического плана социально-экономического развития территории / Н. Я. Бамбаева, А. С. Борзова // Региональная экономика: теория и практика – 2006. – №7(34). – С. 20-24.
2. Жилкин, С.Ф. Стратегирование в региональном развитии /С.Ф. Жилкин, А.В. Князева // Вестник СамГУ – 2006. – №8(48). – С.84-98.
3. Николаев, М., Махотаева, М. Обобщение опыта планирования социально-экономического развития в субъектах РФ / М. Николаев, М. Махотаева // Вопросы экономики, – 2002. – №5. – С. 126-136.
4. Степанов, А.Г. Макроэкономическое планирование и прогнозирование экономики региона в системе государственного управления / А.Г. Степанов // Менеджмент в России и за рубежом – 2006. – №4. – С. 59-54.
5. Швецов, А.Н. Традиционный централизм или новый регионализм: подходы к обеспечению территориального развития / А.Н. Швецов. // Регион. – 2007. – №1. – С. 7-27.
6. Шеховцева, Л.С. Обоснование методики оценки конкурентоспособности российских регионов /Л.С. Шеховцева // Региональная экономика: теория и практика – 2007. – №6. – С. 31-37.

Сведения об авторе: Чмышенко Екатерина Владимировна, старший преподаватель кафедры экономики и управления на предприятии Оренбургского государственного университета
460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13 к. 6304, тел.: (3532)37245, 1560181; 89033981132, e-mail: econom@mail.osu.ru

Chmyshenko E.V.

STRATEGIC PLANNING AS A FACTOR OF REGIONAL DEVELOPMENT

In this article the necessity and meaning of strategic planning for regional development are proved in this article. The Russian experience of regional strategic plans working out is generalized here.

Key words: region, planning, strategic planning, strategic management.