

Регион: экономика и социология, 2011, № 3, с. 3–21

АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РЕГИОНАХ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

В.Е. Селиверстов, Л.В. Мельникова

ИЭОПП СО РАН

Аннотация

В статье рассмотрены проблемы формирования системы стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа. Проведен сравнительный анализ стратегий и долгосрочных программ по регионам Сибири, выявлены основные проблемы российской и сибирской практики регионального стратегического планирования.

Ключевые слова: региональное стратегическое планирование, стратегии, программы социально-экономического развития, Сибирский федеральный округ, региональная политика

Abstract

The paper considers how the systems of strategic planning are shaping in the regions of the Siberian Federal District. A comparative analysis of the strategies and long-term programs for the Siberian regions is presented. This allows identifying the key problems of regional strategic planning practiced by the Russian and Siberian regions.

Keywords: regional strategic planning, strategies, socio-economic development programs, Siberian Federal District, regional policy

К настоящему времени в российских регионах накоплен определенный опыт разработки и реализации основных документов регио-

нального стратегического планирования. Произошел серьезный сдвиг в сторону 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. Продemonстрируем это на примере разработки стратегий и долгосрочных программ для субъектов Федерации, расположенных на территории Сибири, и в частности Сибирского федерального округа, с тем чтобы в дальнейшем сделать обобщения относительно состояния и проблем регионального стратегического планирования в целом по России.

НЕКОТОРЫЕ ИТОГИ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА СТРАТЕГИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

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

Важно подчеркнуть, что в ряде сибирских регионов сегодня выстраивается система стратегического планирования. Например, в Новосибирской области ядром такой системы являются стратегия социально-экономического развития региона на период до 2025 г. и схема территориального планирования на этот же период, дополненные программой социально-экономического развития региона до

2015 г. и среднесрочным планом социально-экономического развития, Стратегическим планом устойчивого развития г. Новосибирска на период до 2020 г., Генеральным планом г. Новосибирска, системой долгосрочных и среднесрочных программ социально-экономического развития административных районов и муниципальных образований. По инициативе полномочного представителя Президента РФ 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. Эту модель составляют следующие основные блоки (системы):

- организация планирования и прогнозирования социально-экономического развития регионов СФО;
- устойчивое развитие малого и среднего предпринимательства;
- модернизация машиностроительного комплекса;
- модернизация агропромышленного комплекса;
- мониторинг реализации программ социально-экономического развития территорий;
- подготовка кадров для органов местного самоуправления и экономики в СФО;
- взаимодействие субъектов территориального планирования и управления в реализации программ развития территорий.

Нами был осуществлен сравнительный анализ стратегий всех субъектов Федерации, расположенных на территории Сибирского феде-

¹ Особое внимание руководство СФО уделило именно совершенствованию системы муниципального управления. Так, в серии «Управляем сами», публикуемой по его инициативе, было издано 19 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» [1] и «Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований» [2].

рального округа². Он показал, что две стратегии (Республики Хакасии и Омской области) разрабатывались исполнительными органами власти данных регионов, лишь одна стратегия (Новосибирской области) – сибирскими специалистами (ИЭОПП СО РАН), а все остальные – консалтинговыми компаниями Москвы и Санкт-Петербурга, в том числе три стратегии – Фондом «Центр стратегических разработок «Северо-Запад» (г. Санкт-Петербург).

Методика анализа стратегий предусматривала выполнение следующих этапов: а) анализ временных горизонтов, законодательного статуса и структуры стратегий; б) поэлементный анализ стратегий; в) сведение воедино ожидаемых результатов реализации стратегий в части объемов валового регионального продукта, инвестиций в основной капитал и численности занятых; г) проверка совместности сводного прогноза по Сибирскому федеральному округу, выполненного на основе региональных стратегий, с аналогичным прогнозом, выполненным 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 (Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Хакасия, Кемеровская и Читинская области) 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 указом губернатора. В Иркутской области и Красноярском крае стратегии не утверждены (т.е. они не имеют официального статуса).

Временные горизонты данных документов разные: от 2017 г. в долгосрочных программах социально-экономического развития Алтайского и Красноярского краев и Республики Бурятии до 2028 г.

² Не рассматривались автономные округа, входящие в состав СФО, так как в них отсутствовали стратегии и долгосрочные программы социально-экономического развития.

в Стратегии социально-экономического развития Республики Алтай. Пять субъектов представили долгосрочные стратегии в комплексе со среднесрочными программами (Республика Бурятия, Республика Тыва, Кемеровская область, Алтайский и Красноярский края; в частности, в долгосрочной программе развития Красноярского края на 2007–2017 гг. выделен среднесрочный период до 2012 г.).

В Республике Хакасии действует стратегия социально-экономического развития региона на период до 2015 г., которая представляет собой один из подразделов среднесрочной программы «Социально-экономическое развитие Республики Хакасия на 2006–2010 годы». Программный документ под названием «Стратегические направления развития Читинской области на период до 2020 года» фактически является частью Введения к программе социально-экономического развития этого региона на среднесрочную перспективу до 2010 г. Таким образом, из 12 рассматриваемых сибирских субъектов Федерации два субъекта – Республика Хакасия и Забайкальский край (бывшая Читинская область) современными долгосрочными стратегиями не располагают. Все субъекты, входящие в состав 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 Приказом Министерства экономического развития и торговли РФ № 170 от 17 июля 2002 г. Исключение составила Республика Алтай, где соответствующая программа была разработана на период 2006–2009 гг.

Министерство регионального развития РФ рекомендовало субъектам Федерации при разработке долгосрочных стратегий руководствоваться Требованиями к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (согласно этому документу долгосрочная перспектива должна составлять не менее 20 лет). Данному критерию соответствовали только стратегии Республики Бурятия, Республики Алтай, Алтайского края, Новосибирской и Кемеровской областей.

Таким образом, первоначальный анализ показал несогласованность долгосрочных стратегий и программ сибирских регионов

с точки зрения заявленных временных рамок стратегического планирования.

В представленных стратегиях разработчики использовали **основные элементы стратегического анализа**: описывали образ (видение) будущего региона, формулировали миссию или девиз региона, выделяли главную стратегическую цель, определяли 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 целеполагания. Так, в стратегиях Республики Алтай, Республики Хакасии, Кемеровской области стратегические цели сформулированы в отношении управленческих политик развития региона (например, «социально-экономической политики Правительства Республики Хакасия»), но не в отношении развития самого региона. В стратегии Томской области подчеркнута 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 проанализированных документах имеют две составляющие, которые обобщенно формулируются как **повышение уровня жизни населения и формирование эффективной региональной экономики**. Различия возникают при позиционировании этих целей. 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 Республике Бурятия, Республике Хакасии, Томской и Иркутской областях на первое место поставлено повышение уровня жизни, а достижение определенного уровня или динамики развития региональной экономики заявлено в качестве средства для реализации главной цели. В стратегиях Республики Тывы и Алтайского края 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 стратегий 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 уровней.

В целом наш анализ показал следующее. Во-первых, наиболее логично были структурированы стратегии Алтайского края, Новосибирской, Иркутской и Томской областей³. Во-вторых, стратегические цели и задачи, сформулированные в долгосрочных стратегиях субъектов СФО, не противоречили целям и задачам, сформулированным в Стратегии социально-экономического развития Сибири и в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.

Выдвигая инвестиционные проекты в близких или одинаковых 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 с позициями Иркутской и Читинской областей на рынке туристических и транспортных услуг, в машиностроении, горной добыче и других видах деятельнос-

³ Структуру целеполагания, разработанную в стратегии Томской области, следует признать одной из наиболее удачных среди рассмотренных долгосрочных стратегий субъектов СФО.

ти. Интересы соседних регионов и возможности межрегионального партнерства рассматриваются также в долгосрочных стратегиях Алтайского края, Иркутской и Новосибирской областей и Республики Алтай.

Вопросы **ресурсной обеспеченности** выполнения стратегий проработаны в рассмотренных документах в разной степени. Так, демографический прогноз и прогноз занятости присутствуют лишь в половине стратегий – в стратегиях Республики Бурятии, Республики Тывы, Алтайского и Красноярского краев, Кемеровской, Иркутской и Новосибирской областей. Следует отметить, что только отмеченные республики имеют положительные прогнозы численности населения. В стратегиях Алтайского края, Новосибирской, Иркутской и Кемеровской областей рассматривается по два демографических сценария, один из которых предполагает рост численности населения, а другой – сокращение. Только в Красноярском крае ожидают негативные тренды в обоих сценариях. При этом прогноз численности занятых однозначно негативный во всех названных регионах, за исключением Республики Бурятии 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 повышения производительности труда, что, в свою очередь, неизбежно требует значительного увеличения его капиталовооруженности. Соответственно, в региональных стратегических прогнозах инвестиции в основной капитал растут опережающими темпами. Для привлечения требуемых значительных объемов инвестиций в стратегиях сибирских регионов предполагаются использование механизмов государственно-частного партнерства, реализация федеральных целевых программ на их территориях, а также прямая апелляция к федеральному и региональному бюджетам.

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 Республи-

ки Тывы и Республики Бурятии. В остальных документах прогноз инвестиций в основной капитал выполнен в рамках сводного экономического прогноза в терминах показателей роста или объемов на отдельные годы.

Проверка совместности сводного прогноза 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, сделанного на основе имеющихся стратегических региональных прогнозов, и прогноза, полученного на базе оптимизационной межрегиональной межотраслевой модели экономики Российской Федерации.

В ИЭОПП СО РАН на основе этой модели, расчеты по которой ведутся в разрезе федеральных округов и Тюменской области, получен пространственный прогноз параметров российской экономики на 2020 г. (в качестве базового года использовался 2005 г.). Основные параметры прогноза приведены в табл. 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 в табл. 1 данных, Сибирский федеральный округ во всех вариантах в прогнозируемом периоде демонстрирует наиболее высокие темпы роста валового регионального продукта и инвестиций в основной капитал.

Таблица 1

Среднегодовые темпы роста основных макропоказателей прогноза развития регионов по вариантам на период 2006–2020 гг., %

Показатель	РФ	ЦФО	СЗФО	ЮФО	ПФО	УФО (без Тю- менской обл.)	Тюменская обл.	СФО	ДВФО
<i>Умеренно-оптимистический вариант</i>									
ВРП	105,6	105,3	106,0	106,4	105,8	106,0	103,3	106,3	105,9
Инвестиции в осн. капитал	108,6	106,4	107,4	107,9	108,9	109,4	109,9	112,1	108,4
<i>Инновационный вариант</i>									
ВРП	106,3	106,0	106,9	107,1	106,5	106,9	103,8	107,2	106,8
Инвестиции в осн. капитал	110,1	108,2	109,0	109,4	110,6	111,4	110,5	113,4	110,1
<i>Инерционный вариант</i>									
ВРП	104,7	104,6	105,0	105,6	104,8	104,9	102,6	105,3	105,0
Инвестиции в осн. капитал	106,9	104,8	105,8	106,0	107,0	107,5	108,9	110,2	106,4

Для того чтобы получить сопоставимые показатели на основе прогноза роста валового регионального продукта, представленных в региональных стратегиях, потребовалось осуществить их сведение, пересчет в годовые темпы и, в ряде случаев, экстраполяцию, чтобы по всем субъектам Федерации выйти на прогнозныe цифры объемов ВРП в 2020 г. Такой свод приведен в табл. 2. Варианты прогнозов были условно названы «инерционный» и «оптимистический». В случае отсутствия расчетов по инерционному варианту параметры приближенно корректировались в сторону умеренного понижения.

При наличии прогноза темпов роста ВРП регионов Сибирского федерального округа на 2020 г. в сопоставимом виде (в виде среднегодовых темпов роста) появляется возможность оценить правомерность

Таблица 2

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

Субъект РФ	Инерционный вариант	Оптимистический вариант
СФО	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 обл.	2,8	7,1
Кемеровская обл.	5,4	6,8
Новосибирская обл.	5,2	8,2
Омская обл.	3,7	5,6
Томская обл.	4,7	5,7
Читинская обл.	3,3	4,5

ожиданий, выраженных в региональных стратегиях. Сопоставление их «оптимистических» вариантов прогнозов с «оптимистическим» вариантом прогноза, полученного на основе 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 развития 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 прогнозе, сделанном на базе ОМММ с учетом 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 сведения 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 (Республика Тыва, Республика Хакасия, Омская и Читинская области). Прогноз роста показателя 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, сделанного на базе ОМММ.

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

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОЙ И СИБИРСКОЙ ПРАКТИКИ РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Анализ разнообразных стратегических документов регионально-го развития (всего было проанализировано более 50 документов) позволил выделить спектр проблемных областей в региональном стратегировании, осуществляемом в России. Ранее (см., например, [3]) мы отмечали следующие недостатки региональных программных документов:

- 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, недоучет реальных возможностей территорий;

- стремление вместить 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 приоритетных направлений перспективного развития территорий);
- отсутствие в ряде стратегий четких формулировок целей и задач; отсутствие сценариев развития, выбора стратегических альтернатив, балансовых обоснований, расчетов сценариев перспективного развития и т.д.

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, обусловленные 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 посылает 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 отраслей и социальной сферы). Используя эти формы и другую информацию о территории, организация-разработчик с учетом собственных подходов и схем, а также опыта разработки стратегических документов для других регионов готовит предварительный вариант стратегии для данного региона, который затем обсуждается, корректируется, после чего подготавливается финальная версия стратегии и сдается заказчику. Внешне это может быть достаточно эффектно оформленный стратегический документ, обладающий всеми необходимыми атрибутами (анализируются конкурентные позиции, выдвигаются стратегические направления развития, выявляются риски и т.д.). Но построенная по шаблону, подобная стратегия зачастую слабо отражает специфику конкретной террито-

рии. Чаще всего «удаленный режим» взаимодействия организации-разработчика и региональной администрации имеет своим следствием также слабое вовлечение бизнеса и институтов гражданского общества в разработку и обсуждение региональной стратегии. И наконец, после ее сдачи-приемки организация-разработчик уже не несет за нее ответственности и не осуществляет ее дальнейшее научное сопровождение (в том числе ее последующую корректировку на принципах «скользящего планирования»);

2) стратегии, разработанные по старым калькам госплановских долгосрочных программ. Чаще всего такие стратегии разрабатываются силами местных администраций с привлечением экспертов из имеющих в регионе вузов;

3) стратегии идеологической направленности, построенные на основе неформальных схем, излишне наукообразные и не вписывающиеся в формат документов, который может быть востребован реальной практикой регионального управления⁴.

Во-вторых, оказалось, что у ряда наиболее сильных субъектов Федерации либо вообще не имеется региональных стратегий, либо они разработаны на крайне недостаточном 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 28% – основным положениям программы развития до 2010 г. Отсутствует стратегия социально-экономического развития у Красноярского края, нуждается в актуализации стратегия Тюменской области и т.д. Это является следствием или неверия в значимость регионального стратегирования, или же отсутствия потребности в нем (например, прежние мос-

⁴ Один из примеров – стратегия социально-экономического развития Вологодской области, элементами которой являются «протоконцепция» и, в частности, такие целевые ориентиры: «Основные направления – построение прибылеориентированной интегрированной социально-ответственной экономики с разумной поддержкой сложившихся экспортноориентированных отраслей» (цитируется по тексту документа).

ковские власти использовали другие методы управления и влияния на федеральный уровень). Не случайно авторы аналитического доклада «Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ)», подготовленного в 2006 г. консалтинговой группой ФБК [4], сделали парадоксальный вывод о том, что анализ влияния на экономическое развитие региона наличия (отсутствия) стратегий или программ развития, а также уровня проработанности этих документов не позволяет сделать вывод о том, что такая взаимосвязь существует.

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, растранижением 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 федеральных министерств и гарантируя беспрепятственное утверждение стратегий в этих ведомствах (и как результат – выделение средств из Федерального фонда поддержки регионов). Сегодня другой крайностью стали нормы и положения Федерального закона о государственных закупках (№ 94-ФЗ), 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 и муниципальных стратегий и программ нужно вывести из юрисдикции данного федерального закона.

В-четвертых, наш анализ показал, что существуют проблемы, связанные с предназначением и направленностью региональных стратегий. Здесь отчетливо проявляются две тенденции и два типа стратегий: стратегия как документ, ориентированный «вовне» (т.е. предназначенный для привлечения федеральных ресурсов или внешних инвесторов, для усиления имиджа региона в высших эшелонах власти, для привлечения квалифицированной рабочей силы, туристов и т.д.),

и стратегия как важнейший элемент совершенствования системы регионального управления и документ «общественного согласия» между властью, бизнесом и населением по ключевым вопросам развития региона. Применяемый подход и предпочитаемый тип стратегии неизбежно влияют на выбор организации-разработчика, на процедуру разработки, обсуждения и утверждения стратегии, на ее сопровождение и конечное использование.

К сожалению, пока доминируют 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 составляющая совершенствования всей системы регионального управления, но как сильное оружие в конкурентной борьбе с другими регионами за получение государственной финансовой поддержки (различного рода субсидии, целевые гранты и т.д.) и привлечение инвестиций. Итогом является то, что в региональных стратегиях ставятся излишне амбициозные и не подкрепленные реальным потенциалом цели и задачи; на федеральном уровне региональные стратегии и программы оцениваются и ранжируются в значительной степени не по качеству и серьезности их проработки, а в результате умелого и «агрессивного» лоббирования регионами.

Поэтому мы считаем, что требуется направить вектор федерального законодательства в области стратегического планирования и его реальной практики в сторону стимулирования процессов экономической интеграции регионов и усиления их взаимодействия, а не обострения 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 в соответствии с правилами и неформальными процедурами, не имеющими ничего общего с реальной конкурентоспособностью конкретных регионов.

В этой связи нами постулируется следующая взаимосвязанность: реализация в России модели конкурентного федерализма предопределяет попытки, с одной стороны, формирования здесь модели региональной политики «поляризованного развития», с другой – формирования модели регионального стратегического планирования, служащего «оружием в конкурентной борьбе регионов» и ориентированного на «внешнее» использование.

* * *

Проведенный анализ позволил выявить следующие узкие места и дефекты формирующейся в России системы регионального стратегического планирования.

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

2. Чаще всего разработка региональных стратегий и долгосрочных программ имеет изолированный характер, недоучитываются интересы и конкурентные преимущества 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.

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

4. 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

документ, отражающий только систему мер государственного управления в регионе, или же это документ, в котором также четко определены 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 нецелесообразно.

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

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

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

8. Отсутствуют необходимая 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.

9. Налицо слабая включенность населения и институтов гражданского общества в процесс разработки, обсуждения и утверждения ре-

гиональных стратегий, равно как и в процесс контроля за эффективностью реализации программных мероприятий.

10. 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 серьезный шанс для их исправления и для перехода на новый институциональный, методологический, организационный и информационный уровень регионального стратегирования. В последние годы в этой области наблюдается заметный прогресс, о чем свидетельствуют результаты конкурсов на разработку лучших региональных стратегий, которые проводятся в рамках ежегодных общероссийских форумов «Стратегическое планирование в городах и регионах России».

Литература

1. **Иванков В.И., Квашнин А.В., Псарёв В.И., Псарёва Т.В.** Формирование комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований: Уч.-метод. пособие / Под общ. ред. Т.В. Псарёвой. – Новосибирск, 2005. – 344 с.

2. **Псарёв В.И., Псарёва Т.В., Сушенцева Н.В., Гончаров И.А.** Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований / Под общ. ред. В.И. Псарёва, Н.В. Сушенцевой. – Новосибирск, 2010. – 511 с.

3. **Селиверстов В.Е.** Формирование многоуровневой системы стратегического планирования: методология, инструментарий, институты (на примере Сибири) // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 2. – С. 207–218.

4. URL: http://www.*fbk*.ru/upload/contents/561/regions.pdf

Рукопись статьи поступила в редколлегию 19.05.2011 г.

© Селиверстов В.Е., Мельникова Л.В., 2011