

На правах рукописи

БУДАЕВА Ксения Владимировна

**СТРУКТУРНО-СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ И ОЦЕНКА КАЧЕСТВА
СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ**

Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва
2018

Диссертационная работа выполнена в федеральном государственном учреждении «Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» Российской академии наук» в Отделении 10, Отделе № 103 «Информатика и диагностика в управлении социальными и экономическими системами».

Научный руководитель: доктор экономических наук
Климанов Владимир Викторович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Жихаревич Борис Савельевич,
ведущий научный сотрудник Института проблем
региональной экономики Российской академии наук

кандидат экономических наук, доцент
Тимофеева Ольга Ивановна,
старший научный сотрудник Центра бюджетной политики
Федерального государственного бюджетного учреждения
«Научно-исследовательский финансовый институт»

Ведущая организация: Институт экономики и организации промышленного
производства Сибирского отделения Российской академии
наук

Защита диссертации состоится _____ 2018 г. в ____ часов на заседании
диссертационного совета Д 002.073.06 при федеральном государственном учреждении
«Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» Российской академии
наук» по адресу: 117312, г. Москва, проспект 60-летия Октября, дом 9 (конференц-зал, 1-й
этаж).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФИЦ ИУ РАН по адресу:
г. Москва, ул. Вавилова, д.40.

Электронные версии диссертации и автореферата размещены на официальном сайте
ФИЦ ИУ РАН <http://www.frccsc.ru>.

Отзывы и замечания по автореферату в двух экземплярах, заверенные печатью,
просьба высылать по адресу: 119333, г. Москва, ул. Вавилова, д.44, кор.2, ФИЦ ИУ РАН,
диссертационный совет Д 002.073.06.

Автореферат разослан _____ 2018 г.

Телефон для справок: +7 (499) 135-51-64

Ученый секретарь
Диссертационного совета Д 002.073.06,
кандидат экономических наук

В.Н. Рысина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Разработка научных основ долгосрочного социально-экономического развития регионов (территорий) традиционно рассматривается как важная прикладная задача в рамках региональной экономики. При этом, стратегическое планирование является содержательным элементом государственного управления в целом.

Основы долгосрочного развития регионов активно прорабатывались в нашей стране в условиях планового ведения хозяйства с 1920-х гг., что обусловило появление научных работ, посвященных системе государственного планирования в СССР, по крайней мере, для отдельных союзных республик и крупных экономических районов.

Кардинальные трансформации экономического и политического пространства в 1990-е гг. обусловили хаотичный характер методов стратегического планирования в последующих периодах. В частности, большинство стратегий социально-экономического развития регионов, разработанных в период с 2000-х гг., носили несистематизированный характер и не базировались на должной научной основе.

Законодательное обеспечение процесса стратегического планирования, обусловленное принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», продиктовало дополнительные требования к научному содержанию документов стратегического планирования (анализу сложившейся практики регионального стратегического планирования и его критическому осмыслению). В результате сложилась ситуация, когда научные основы стратегического планирования на региональном уровне стали отставать как от реальной экономической ситуации в регионах, складывающейся под воздействием рыночных факторов турбулентности мировой экономики, так и от новых федеральных требований нормативного регулирования.

Указанные обстоятельства определяют необходимость и **актуальность исследования** по проведению структурно-содержательного анализа региональных стратегий, оценке их качества и выработке предложений по их совершенствованию.

Проведение подобного исследования будет способствовать развитию теоретических представлений, необходимых для определения новых инструментов развития пространственных социально-экономических систем на региональном уровне, выявления особенностей развития отдельных регионов и определения направлений государственной региональной политики.

Целью настоящей работы является теоретическое разработку и обоснование научно-методических основ оценки стратегий социально-экономического развития регионов как документов целеполагания и апробация такой оценки для субъектов Российской Федерации.

Для достижения цели исследования были поставлены и решены **следующие задачи**:

- определить теоретические и методологические основы формирования документов целеполагания на региональном уровне как инструмента государственного регулирования территориального развития;
- провести критический анализ существующих подходов к оценке качества стратегий социально-экономического развития регионов;
- разработать методику структурно-содержательного анализа и оценки качества стратегий развития регионов России;
- в рамках содержательного анализа стратегий развития регионов выявить приоритеты и механизмы, возникающие в практике регионального стратегического планирования;
- провести рейтинговую оценку существующих стратегий социально-экономического

развития субъектов Российской Федерации;

– выявить корректность целеполагания (прогнозирования) документов системы стратегического планирования на региональном уровне;

– на основе определения ключевых тенденций в осуществлении стратегического планирования в Российской Федерации сформулировать перспективы развития системы стратегического планирования на региональном уровне.

Объектом исследования являются стратегии социально-экономического развития регионов России.

Предмет исследования – содержание и качество стратегий развития регионов и их соответствие реальной социально-экономической ситуации.

Степень разработанности темы исследования.

Теоретическую и методологическую основу диссертационного исследования составляют труды ученых, занимавшихся теорией и практикой стратегического управления в мире: И. Ансоффа, Г. Минсберга, М. Портера, Р. Каплана, Д. Миллера, А. Чандлера, Й. Шумпетера, Ф. Селзника, Р. Саймонса. Основой некоторых аспектов в региональном стратегировании являются исследования следующих ученых в области территориального и пространственного развития, территориального маркетинга: Ф. Котлера, Дж. Фридмана, А. Фалуди.

Изучению института государственного планирования в СССР посвящены работы ученых А.И. Анчишкина, А.В. Бузгалина, М.В. Глигич-Золотаревой, Л.В. Канторовича, А.И. Колганова, В.А. Мау, Н.Н. Некрасова, В.Л. Тамбовцева, Ю.В. Яременко.

Предметы регионального развития, региональной экономики в отечественной науке нашли широкое отражение в трудах Л.И. Абалкина, В.Л. Бабурина, Е.М. Бухвальда, Л.Б. Вардомского, А.Г. Гранберга, Н.В. Зубаревич, В.В. Климанова, Е.А. Коломак, О.В. Кузнецовой, В.Н. Лексина, Л.Э. Лимонова, П.А. Минакира, А.П. Панкрухина, А.Н. Пилясова, В.М. Полтеровича, О.С. Пчелинцева, В.Е. Селивестрова, С.Г. Синельникова-Мурылева, Л.В. Смирнягина, В.И. Суслова, С.А. Суспицина, А.И. Татаркина, А.Г. Шеломенцева, А.Н. Швецова, В.Е. Шувалова и др.

Непосредственно изучением государственного и муниципального стратегического планирования в России применительно к регионам занимаются также такие ученые, исследователи и практики, как: С.Л. Байдаков, М.Э. Дмитриев, Б.С. Жихаревич, И.Н. Ильина, Г.Б. Клейнер, В.Н. Княгинин, О.В. Козловская, И.А. Николаев, Е.Е. Плисецкий, О.О. Смирнова и др.

Работа учитывает современные исследования в области регионального развития и стратегического управления в государстве и вносит вклад в дискуссию о перспективах развития института стратегического планирования.

В работе применены традиционные **методы** работы со статистической информацией (экономико-статистический анализ, сравнительно-аналитический анализ), правовой анализ, прогнозирование, системный анализ, количественный и качественные методы, в том числе контент-анализ, индуктивный и дедуктивный методы.

Информационной базой исследования послужили:

- законодательные и нормативно-правовые акты в сфере государственного стратегического планирования Российской Федерации, в том числе стратегии социально-экономического развития регионов, размещенные в справочно-правовых системах «Консультант Плюс», «Гарант»;
- официальные сайты исполнительных и законодательных органов государственной власти регионов России;
- официальные данные Федеральной службы государственной статистики;
- материалы научно-исследовательских работ, научных статей и иных видов документов, отражающих проблемы и перспективы стратегического планирования на региональном уровне.

Научная новизна работы заключается в разработке научно-методических положений по оценке качества стратегий социально-экономического развития регионов, определяющих роль и место стратегий в государственном регулировании территориального развития в качестве инструмента стратегического планирования на современном этапе.

Основные научные результаты, выносимые на защиту и отражающие конкретный личный вклад диссертанта в разработку темы исследования, заключаются в следующем:

1. На основе изучения теоретических основ стратегического планирования на региональном уровне доказано отсутствие единого подхода к анализу документов целеполагания, в частности, стратегий социально-экономического развития регионов России, а также обоснована необходимость уточнения научно-методического аппарата в части анализа разрабатываемых документов.
2. Выявлен разрыв (несоответствие) между теоретическими принципами стратегического планирования и их практическим применением, что обусловлено сочетанием методов, основанных на советском опыте планирования, и образцов целеполагания в условиях рыночной экономики в турбулентной среде.
3. Разработана методика оценки качества стратегий социально-экономического развития регионов России, охватывающая, в отличие от существующих исследований, все структурные элементы документа, а также содержательные характеристики стратегий для формирования единообразного полноценного представления о состоянии стратегического планирования на региональном уровне и выявления основных закономерностей в процессе стратегического планирования, и проведена апробация этой методики с получением рейтингового позиционирования регионов по состоянию на начало 2017 г.
4. В целях конкретизации положений методики оценки качества стратегий проведена группировка приоритетов социально-экономического развития регионов, используемых в практике регионального стратегического планирования, на перманентные (постоянно присутствующие в абсолютном большинстве стратегий) и временные (возникающие в стратегиях отдельных регионов и/или во многих стратегиях в конкретный период).
5. Для определения точности системы целеполагания региональных стратегических документов в условиях турбулентного состояния национальной экономики выявлено соотношение фактических и запланированных в стратегиях социально-экономического развития показателей валового регионального продукта и общей безработицы. Результаты изучения влияния эндогенных и экзогенных факторов на траектории регионального развития, полученные с помощью применения модели множественной регрессии, позволяют сделать вывод о наличии обратной зависимости между базовым годом прогноза, с одной стороны, и темпами роста ВРП, денежных доходов населения и среднемесячной заработной платы на прогнозный год, с другой.
6. Показан дефицит ресурсного обеспечения стратегий социально-экономического развития регионов России конкретными источниками финансирования, что противоречит теоретическим принципам стратегического планирования и действующему российскому законодательству; сформированы методологические основы оценки финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегий, а также рекомендации о практическом применении такой оценки в стратегиях регионов России.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Полученные научные результаты могут быть использованы как при разработке документов стратегического характера (стратегии социально-экономического развития и иные документы), так и документов, регламентирующих процесс стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях государственного управления.

Кроме этого, итоги исследования будут способствовать дальнейшей активизации развития теоретических и методологических принципов, методов и способов разработки стратегических документов в среднесрочной и долгосрочной перспективе как на региональном, так и на федеральном уровне. Институциональные аспекты, а также

управленческие отношения, возникающие в процессе стратегического планирования, могут получить развитие благодаря результатам настоящего исследования.

Положения и рекомендации также могут быть использованы в учебном процессе при преподавании дисциплин «Региональная экономика», «Государственное и муниципальное управление», «Государственное стратегическое планирование».

Апробация результатов исследования. Результаты, полученные автором в ходе диссертационного исследования, были использованы при разработке аналитических и экспертных материалов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации и Автономной некоммерческой организации «Институт реформирования общественных финансов», выполненных в интересах органов государственной власти.

Автор принимает участие в качестве исполнителя в выполнении исследований по грантам Российского фонда фундаментальных исследований «Механизмы финансового стимулирования трансформации структуры экономики регионов», «Эволюционная трансформация региональной экономики и типология регионов будущего» и «Устойчивость региональных экономических систем в условиях глобальных вызовов».

Основные положения и выводы работы лично докладывались автором на научно-практических конференциях и семинарах, проведенных в России и за рубежом:

- RSA Russia Division Workshop 2017 «Global Challenges for Regions and Cities: Adaptation, Development, Governance» (Екатеринбург, 17 ноября 2017 г.);
- 65th Annual North American Meetings of the Regional Science International Association (Ванкувер, Канада, 8-11 ноября 2017 г.);
- Regional Studies Association Central & Eastern Europe Conference 2017 (Клуж-Напока, Румыния, 10-12 сентября 2017 г.);
- IV школа экономического анализа Ассоциации независимых центров экономического анализа «Ключевые проблемы стратегического планирования развития территорий и подходы к их решению» (Воронеж, 9-10 марта 2017 г.);
- Круглый стол Аналитического центра при Правительстве РФ «Реализация инвестиционного потенциала субъектов РФ» (Москва, 21 ноября 2016 г.);
- 64th Annual North American Meetings of the Regional Science Association International (Миннеаполис, США, 9-11 ноября 2016 г.);
- XV общероссийский Форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России» (Санкт-Петербург, 24-25 октября 2016 г.);
- XIII Августовские чтения по общественным финансам в России Института реформирования общественных финансов (Москва, 5 августа 2016 г.);
- XVII Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества НИУ «Высшая школа экономики» (Москва, 19 апреля 2016 г.);
- Regional Studies Association Annual Conference 2016 (Грац, Австрия, 3-6 апреля 2016 г.);
- X Международная конференция «Российские регионы в фокусе перемен» (Екатеринбург, 13 ноября 2015 г.);
- Regional Studies Association Early Career Conference 2015 (Шеффилд, Великобритания, 28-30 октября 2015 г.);
- Научный семинар «Региональная экономика» Московской школы экономики (Москва, октябрь 2015 г.);
- а также научных семинарах Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Публикации. Основные положения диссертации нашли отражение в 16 публикациях общим объемом 9,6 печатных листа, в том числе семь – в изданиях, рекомендованных ВАК, включая две – в изданиях, включенных в базу Scopus. Личный вклад автора – 2,8 печатных листа.

Структура и объем диссертации. Содержание работы обусловлено целью и поставленными задачами, отражает общий замысел и логику исследования и имеет введение, три главы, заключение и библиографический список. Общий объем диссертации составляет 169 страниц, включая 12 таблиц и 8 рисунков. Библиографический список включает 198 наименований, в том числе материалы глобальной сети Интернет.

Соответствие паспорту специальности. Диссертационная работа соответствует паспорту специальности 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством», области исследований «Региональная экономика», п. 3.15. «Инструменты разработки перспектив развития пространственных социально-экономических систем. Прогнозирование, форсайт, индикативное планирование, программы, бюджетное планирование, ориентированное на результат, целевые программы, стратегические планы», а также п. 3.12. «Региональные особенности социально-экономического развития; типы регионов, методические проблемы классификации и прикладные исследования особенностей развития различных типов регионов» и п.3.16. «Региональная социально-экономическая политика; анализ особенностей и оценка эффективности региональной экономической политики в Российской Федерации, федеральных округах, субъектах Федерации и муниципальных образованиях».

Содержание работы

Введение

Глава 1. Теоретические основы формирования стратегии социально-экономического развития как инструмента государственного регулирования территориального развития

1.1. Место и роль документов целеполагания в системе государственного регулирования территориального развития

1.2. Исторические аспекты стратегического планирования на региональном уровне в России

1.3. Состояние и перспективы современного этапа стратегического планирования в России

Глава 2. Разработка методического обеспечения анализа структуры и содержания стратегий социально-экономического развития регионов России

2.1. Применяемые подходы к анализу и оценке качества стратегий регионов

2.2. Методика структурно-содержательного анализа качества стратегий регионов России

2.3. Структурный анализ документов целеполагания социально-экономического развития регионов России

Глава 3. Результаты содержательного анализа стратегий социально-экономического развития регионов

3.1. Приоритеты и механизмы социально-экономического развития в документах стратегического планирования

3.2. Ключевые тенденции в осуществлении регионального стратегического планирования

3.3. Оценка качества стратегий развития субъектов Российской Федерации

Заключение

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ

- 1. На основе изучения теоретических основ стратегического планирования на региональном уровне доказано отсутствие единого подхода к анализу документов целеполагания, в частности, стратегий социально-экономического развития регионов России, а также обоснована необходимость уточнения научно-методического аппарата в части анализа разрабатываемых документов.**

Развитие инструментов, методов и механизмов стратегического планирования продолжается более ста лет. Первые теоретические работы в современной России появились в начале 1990-х гг., когда научные и методологические основы стратегического планирования, в том числе на региональном уровне, начали закладываться на опыте советского планирования.

Стратегическое планирование в условиях современной России претерпело несколько условных этапов развития. На первом этапе, характеризующимся относительно широкой самостоятельностью регионов в части осуществления политики развития, активно действовали федеральные целевые программы социально-экономического развития регионов и отдельных территорий, которые начали реализовываться с 1994 г. В 1995 г. на федеральном уровне законодательно были определены цели и содержание системы государственных прогнозов и программ социально-экономического развития, а также общий порядок их разработки.

С 2000-х гг. берет начало следующий этап развития стратегического планирования. В целях реализации общей политики унификации методических подходов и снижения самостоятельности регионов стало наблюдаться резкое сокращение федерального целевого планирования в пользу регионального. Следствием изменения федеральной политики стала активизация регионального стратегического планирования. В 2005 г. был сформирован новый подход к государственной политике развития регионов, который существенно поменял концепцию системы поддержки территорий. К середине 2007 г. уже более чем 60 регионов разработали и утвердили собственные стратегии социально-экономического развития на долгосрочную перспективу.

Теоретическими основами работ, возникших в это и более позднее время, являются как методы и теории регионального и пространственного развития, возникшие в СССР, так и западные образцы, включая корпоративные методы стратегического управления: теория оптимального размещения производительных сил, экономического районирования, территориально-производственных комплексов; учения о пространственной организации хозяйства, идея полюсов роста, территориальные кластеры, школы стратегий в стратегическом менеджменте. Исследования о практике осуществления стратегического планирования базируются также на соответствии принципов и механизмов теории нового государственного управления (*new public management*), умной специализации (*smart specialization*), региональной устойчивости (*regional resilience*), возникшей вследствие погружения мировой экономики в состояние «новой реальности» (*new normal*).

Основы разработки стратегий и подходов к их оценке начиная с середины 2000-х гг. формировались разными исследователями. В частности, В.Н. Княгининым исследовались проблемы первых подобных документов как на этапе разработки, так и на этапе их реализации. В 2007 г. И.А. Николаевым программы и стратегии анализировались с точки зрения грамотности, полноты и степени формальности подходов их авторов к составлению документов. Однако исследование затрагивало элементы стратегий, касающихся анализа

социально-экономического уровня развития региона только до этапа выбора стратегической альтернативы включительно.

Начиная с 2009 г. система регионального стратегического планирования в России трансформируется с учетом новаций, связанных с внедрением принципов теории нового государственного управления, а также утверждением в 2008 г. Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., в которой были заданы и новые векторы регионального развития.

В 2011 г. В.Е. Селиверстовым и Л.В. Мельниковой был проведен обзор состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа. Методика предусматривала анализ временных горизонтов, законодательного статуса и структуры стратегий, проверка совместности сводного прогноза по федеральному округу. Генеральная совокупность исследуемых документов была ограничена федеральным округом, однако при этом исследование позволило выделить спектр проблемных аспектов в региональном стратегировании.

Другую методику оценки стратегий в 2013 г. предложили специалисты Рейтингового агентства «Эксперт РА». В рамках исследования использовались как формальные критерии, так и опрос экспертного сообщества. Была проведена балльная оценка качества всех стратегий по ряду субъективных показателей (в т.ч. системность заданных приоритетов, простота восприятия документа).

С утверждением Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» стратегия социально-экономического развития стала важнейшим документом в рамках целеполагания на региональном уровне. На изменение характера развития инструментов стратегического планирования также оказали влияние последствия мирового экономического кризиса, что выразилось в качестве «новой реальности» в глобальной экономике.

В.В. Климановым с 2014 г. рассматриваются вопросы синхронизации документов стратегического планирования на разных уровнях управления. Им были выявлены характеристики необходимой методики анализа документов стратегического планирования, в которую было предложено включить проведение формализованной оценки структуры документов с методической точки зрения и содержательный анализ соответствия одних стратегических документов другим. Указанные разработки легли в основу некоторых положений настоящего диссертационного исследования.

Под руководством И.Н. Ильиной и Е.Е. Плисецкого с 2015 г. проводится качественная оценка стратегий с помощью экономико-статистических и сравнительных методов. В число критериев вошли такие показатели, как горизонт планирования, приоритеты, миссия, сравнение целевых индикаторов с аналогичными показателями прогноза и фактическими результатами, перечень инвестиционных проектов, корректировки стратегии, мониторинг ее реализации и др. Для общей оценки были присвоены баллы и составлен рейтинг стратегий, что и стало конечным результатом исследования.

Коллектив исследователей под руководством Б.С. Жихаревича рассматривает как вопросы синхронизации документов целеполагания различных уровней, так и конкретные механизмы развития регионов. В числе прочего была разработана методика анализа качества системы стратегического планирования в регионах России, которая включает 17 направлений по четырем блокам. В 2015 г. Б.С. Жихаревичем и Н.А. Лебедевой было проведено исследование согласованности региональных документов социально-экономического и территориального планирования.

Исследования, посвященные проблемам научно-методического аппарата разработки документов долгосрочного развития, в большинстве затрагивают только определенную часть аспектов документов, в зависимости от объекта исследований авторов и уровня его вовлеченности в процессы разработки документов целеполагания и стратегического планирования в целом. Общей проблемой подобных исследований является их привязка к конкретному этапу стратегического планирования.

Важным фактором, влияющим на актуальность совершенствования методического сопровождения разработки стратегий, является высокая турбулентность экономической среды. В связи со столь высокой неопределенностью экономических условий обостряется необходимость эффективности расходования бюджетных средств, а также оптимизации системы управления территорией. В связи с этим требуют уточнения теоретико-методологические возможности и ограничения осуществления стратегического планирования на региональном уровне.

2. Выявлен разрыв (несоответствие) между теоретическими принципами стратегического планирования и практикой их применения, свидетельствующий о необходимости и актуальности совершенствования научно-методической базы стратегического планирования на региональном уровне.

Среди базовых постулатов стратегического управления в государстве исследователями традиционно выделяется ряд основополагающих принципов, необходимых для эффективного функционирования системы стратегического планирования. Проведенный структурно-содержательный анализ документов целеполагания показал отсутствие соблюдения некоторых из них: принципа единства и целостности, принципа согласованности, программно-целевого принципа (таблица 1).

Единство и целостность должны выражаться, в первую очередь, в актуальных стратегиях социально-экономического развития и законах, регулирующих данную сферу в каждом регионе.

К началу 2017 г. стратегии социально-экономического развития действовали во всех регионах, кроме Красноярского края, Рязанской и Тульской областей, г. Москвы, г. Севастополя. Положения стратегий требуют периодической актуализации в связи с меняющимися макроэкономическими показателями и с трансформацией федеральных законодательных рамок. В большую часть действующих стратегий были внесены две или три группы поправок, однако стратегии 28 регионов остались неизменными с момента их утверждения. С другой стороны, есть регионы, в стратегии которых было внесено более 10 поправок, хотя не всегда они носили содержательный характер. Таким образом, в трети регионов документы стратегического планирования не приведены в соответствие с актуальной социально-экономической ситуацией.

На региональном уровне отмечается разнообразие подходов законодательных органов к интерпретации положений федерального законодательства в части видов документов стратегического планирования, перечня участников процесса и их полномочий, особенностей некоторых процедур. При этом к началу 2017 г. в 16 регионах отсутствовал закон, регулирующий стратегическое планирование. Существование широкой вариативности подходов к законодательному регулированию, с одной стороны, свидетельствует о наличии законотворческой инициативы, а с другой – об отсутствии целостности и единства в законодательном поле. Последнее является негативным фактором ввиду того, что при

изменении положений федерального законодательства возникнут проблемы с синхронизацией документов на уровне регионов.

Таблица 1. Выявленные разрывы между теоретическими принципами стратегического планирования и практикой их применения на региональном уровне

Принцип стратегического планирования	Отражение принципа в практике стратегирования
Принцип единства в методологии и подходах в практике стратегического планирования на региональном уровне	<ul style="list-style-type: none"> – кардинально отличающиеся между собой стратегии развития регионов России – наличие стратегий – корректировка положений стратегий – широкое разнообразие подходов региональных законодательных органов к интерпретации положений федерального законодательства
Принцип сбалансированности документов стратегического планирования по приоритетам, целям и задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации	<ul style="list-style-type: none"> – низкая степень синхронизации целей и приоритетов региональных стратегий и стратегий соответствующих федеральных округов – разнообразие подходов к периоду и сроку планирования – отсутствие качественной оценки финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегий
Программно-целевой принцип – определение приоритетов и целей социально-экономического развития на региональном уровне во взаимосвязи с государственными программами	<ul style="list-style-type: none"> – превышение сроков завершения наиболее долгосрочных государственных программ регионов над сроками стратегий

Принцип сбалансированности стратегического планирования должен выражаться в соответствии целей и приоритетов каждого следующего уровня управления целям верхнего уровня. Результаты проведенного исследования согласованности целей стратегий регионов и стратегий социально-экономического развития макрорегионов (федеральных округов), свидетельствуют о крайне низкой степени их синхронизации.

Исследование горизонтов планирования и сроков региональных стратегий также свидетельствует о разнообразии подходов к периоду и сроку планирования. 61 стратегия разработана на срок от 10 до 18 лет. В некоторых регионах срок планирования превышает 20 лет, в других же не достигает даже шести лет. Минимальный горизонт стратегического планирования – 2020 г – зафиксирован в 35 документах, максимальным же является 2035 г. Среди стратегий существуют и такие, в которых срок действия не указан, а лишь обозначены сроки по отдельным отраслям или целям.

Если сравнивать соотношение горизонтов планирования стратегий и наиболее долгосрочных государственных программ, то в части регионов отмечается превышение сроков завершения программ над сроками стратегий, что нарушает логику стратегического планирования – от первичного целеполагания к последующему планированию и программированию (рис. 1).

Практика осуществления стратегического управления свидетельствует о нечеткой системе документов государственного стратегического планирования. Отсутствие достаточного нормативного и методического обеспечения процесса планирования на региональном уровне, фактически действующие различные требования к содержанию

документов и подходы к организации их разработки, отсутствие представления о возможности координации действий различных стейкхолдеров и методах взаимосвязанного стратегического планирования для соседних регионов приводят к дублированию содержательных идей и низкому качеству проработки конкурентных позиций каждого региона, что впоследствии негативно отражается на качестве стратегии социально-экономического развития и эффективности ее реализации.

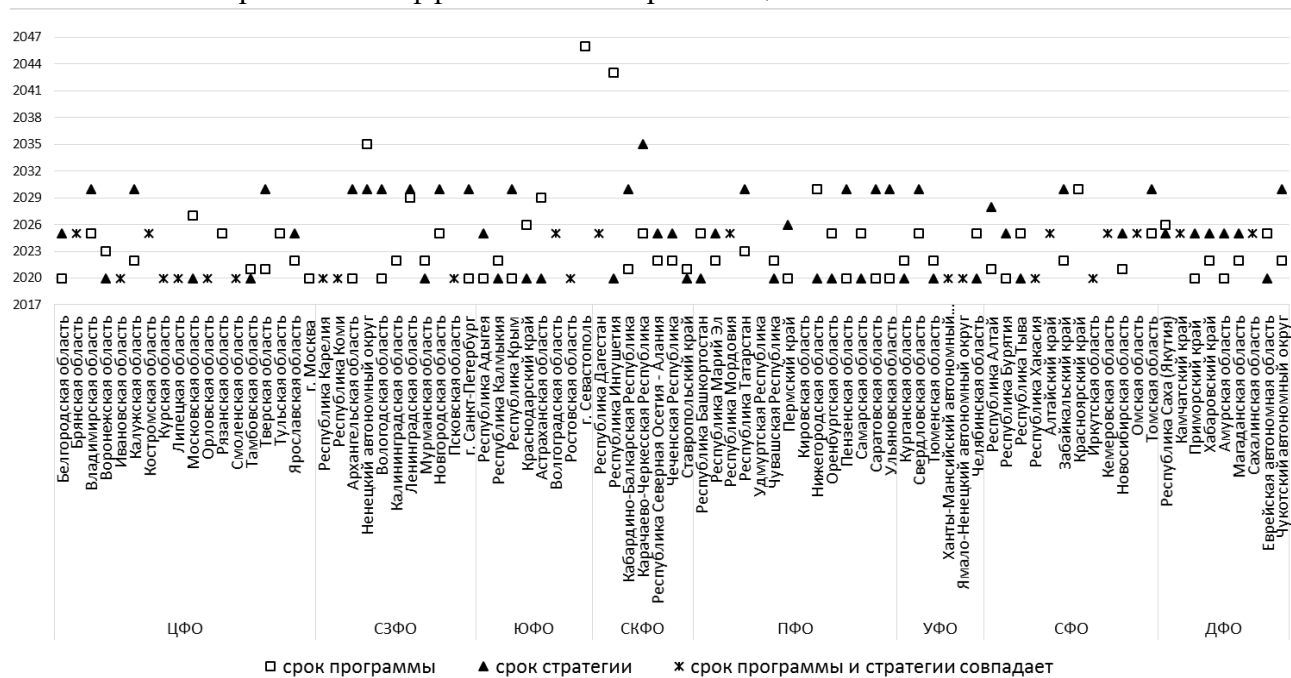


Рисунок 1. Соотношение сроков действия стратегий социально-экономического развития и наиболее долгосрочных государственных программ субъектов Федерации

Решением указанной проблемы может стать совершенствование научно-методической и правовой базы стратегического планирования на региональном уровне, включающее разработку методики оценки качества стратегий социально-экономического развития регионов России.

3. Разработана методика оценки качества стратегий социально-экономического развития регионов России, охватывающая, в отличие от существующих исследований, все содержательные элементы документа, а также структурные характеристики стратегий для формирования единообразного полноценного представления о состоянии стратегического планирования на региональном уровне и выявления основных закономерностей в процессе стратегического планирования, и проведена ее апробация с получением рейтингового позиционирования регионов по состоянию на начало 2017 г.

Разработанная в диссертационном исследовании методика является основой для формирования единообразного представления об итогах развития системы стратегического планирования на региональном уровне, степени нормативного и методического обеспечения процесса разработки документов целеполагания на региональном уровне. Методика является инструментом, позволяющим оценить стратегии социально-экономического развития регионов не только с точки зрения соответствия федеральным и региональным нормативно-правовым требованиям, но и с точки зрения качества.

Методика оценки включает в себя ретроспективу в виде двух выбранных периодов, что в числе прочего отличает ее от подобных исследований:

–середина 2007 г. как период активной разработки первых региональных стратегий социально-экономического развития;

–начало 2017 г. как промежуточный итог нового этапа регионального стратегирования с одной стороны, и как 10-летняя ретроспектива этого процесса, с другой.

Исследование базируется на обзоре нормативных правовых актов в сфере разработки стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, размещенных в базах данных по региональным нормативным правовым актам. Генеральной совокупностью выступают действующие стратегии социально-экономического развития на региональном уровне. Выборочная совокупность методики совпадает с генеральной совокупностью (за исключением случаев, когда нормативно-правовой акт не был утвержден и находится в проекте), что является ее отличительной особенностью.

Методика включает в себя как анализ структуры стратегий, так и выявление качества ее основных содержательных элементов в ретроспективе (таблица 2).

Структурный анализ отражает количественные характеристики регионального стратегического планирования в ретроспективе: анализ социально-экономического развития, *SWOT*-анализ, цели, сценарии, раздел о пространственном развитии, включая упоминание агломераций и кластеров как наиболее распространенных механизмов развития территории, финансовые ресурсы для реализации стратегии и целевые показатели. Содержательный анализ, отражающий смысл основных структурных составляющих стратегии, включает в себя выявление и оценку качества отдельных структурных элементов стратегии.

Оценка выполнялась на основе анализа качества разработки непосредственно стратегий социально-экономического развития регионов как базовых документов целеполагания. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования, также отражающие качество стратегирования, в объект анализа включены не были.

В результате структурного анализа стратегий было проведено их рейтинговое позиционирование по наличию базовых структурных элементов, а также по качеству определенных элементов документа.

Интегральный рейтинг стратегий составляется путем суммирования рейтинговых оценок индивидуальных нижеперечисленных компонентов. Общее количество компонентов и суммарная оценка в рейтинге по структуре составляет от 0 до 9. По каждому из критериев в рейтинге по содержанию стратегии присваивались баллы со следующими принципами: 0 – отсутствие компонента, 1 – частичное присутствие компонента, 2 – его полное описание. Общее количество компонентов – 8. Максимальный суммарный балл – 16.

В первом случае учитывалось наличие анализа социально-экономического развития, *SWOT*-анализа региона, целей, сценариев, раздела о пространственном развитии, включая упоминание агломераций и кластеров, финансовых ресурсов для реализации стратегии и целевых показателей. В рейтинге по качеству за критерии принималось качественное наполнение разделов и подразделов, а именно: полнота сфер социально-экономического развития, оценка достижения показателей прошлого периода, качество *SWOT*-анализа, сценарии стратегии, пространственное развитие, оценка рисков реализации стратегии, подходы к оценке финансовых ресурсов и набор целевых показателей.

Таблица 2. Предлагаемые критерии для содержательного анализа стратегий социально-экономического развития регионов России и оценки их качества

Элемент стратегии	Теоретические основы включения элемента в стратегии	Критерии
Стратегический анализ социально-экономического развития территории	Школа позиционирования; функционально-отраслевой подход к формированию стратегии	<ul style="list-style-type: none"> – Наличие анализа – Полнота анализа по набору сфер – Закрепление степени достигнутых результатов прошлого периода
Выявление конкурентных преимуществ	Теория отраслевых рынков; школа дизайна в стратегическом менеджменте	<ul style="list-style-type: none"> – Наличие и метод выявления конкурентных преимуществ (<i>SWOT</i>-анализ или иной метод) – Соблюдение методики анализа (последовательности и логической связи этапов анализа, ранжирования факторов и взаимосвязей между факторами) – Отражение специфики территории в анализе
Роль в государстве	Теория нового государственного управления	<ul style="list-style-type: none"> – Наличие анализа экономических отношений с соседними регионами (территориями) – Отражение роли региона в федеральном округе и в Российской Федерации
Основные стратегические цели, приоритеты и миссия	Школа позиционирования	<ul style="list-style-type: none"> – Наличие генеральной цели социально-экономического развития – Наличие понятной иерархии целей, приоритетов и миссии – Взаимосвязь приоритетов и цели с аналогичными на уровне федеральных округов
Определение сценария развития	Основы макроэкономического прогнозирования	<ul style="list-style-type: none"> – Существование нескольких вариантов развития – Количество сценариев, их суть – Выбор целевого сценария
Риски реализации стратегии	Теория управления рисками	<ul style="list-style-type: none"> – Наличие анализа рисков – Содержание раздела анализа рисков
Пространственное развитие территории	Теория территориальных кластеров; Экономико-географический подход к разработке стратегии	<ul style="list-style-type: none"> – Содержание раздела о пространственном развитии региона – Упоминание о создании агломераций – Упоминание о кластерной политике
Ресурсное обеспечение реализации стратегии	Теоретические основы финансовых ресурсов в корпоративных финансах; Ресурсный подход к разработке стратегии	<ul style="list-style-type: none"> – Наличие упоминания о ресурсном обеспечении описания финансовых ресурсов для реализации стратегии – Анализ финансовых ресурсов для реализации стратегии
Целевые показатели	Программно-целевой принцип управления	<ul style="list-style-type: none"> – Набор показателей для обеспечения возможности мониторинга реализации документа – Связь целевых показателей с генеральной целью и отраслевыми приоритетами развития
Маркетинговое развитие региона	Школа позиционирования; Маркетинговый подход к разработке стратегии	<ul style="list-style-type: none"> – Наличие упоминания о необходимости маркетингового развития региона, позиционировании и создании ее бренда – Наличие приоритетов, задач, механизмов в области маркетингового развития региона

Результаты рейтинга демонстрируют наличие всех указанных элементов только в 16 документах. При этом, в списке стратегий с наличием всех подразделов оказались регионы, кардинально отличающиеся по показателям социально-экономического развития. Только в пяти документах не проведен анализ социально-экономического развития и девяти стратегиях отсутствует *SWOT*-анализ территории. В семи стратегиях не приведены варианты развития региона на стратегическую перспективу. В 72 документах определена цель социально-экономического развития, в остальных случаях приведена миссия территории. Пространственный разрез присутствует в 50 документах, при этом упоминание о создании агломераций есть в 48 стратегиях, а о создании кластеров – в 74. Финансовые ресурсы отражены (чаще упомянуты) в 49 документах, а список целевых показателей отмечен в 70 стратегиях.

По результатам рейтинга по качеству стратегий первые три места заняли 16 регионов: Республики Алтай, Бурятия, Калмыкия, Крым, Татарстан, Камчатский край, Астраханская, Белгородская, Ивановская, Калининградская, Курганская, Ленинградская, Новосибирская, Томская области, г. Санкт-Петербург и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра.

На основе рейтинга по содержательным аспектам была проанализирована динамика качества стратегий за прошедшее десятилетие (рисунок 2). Для стратегий, разработанных в каждом году, был рассчитан средний балл их качества на основе имеющихся оценок по качеству, а также доля откорректированных стратегий.

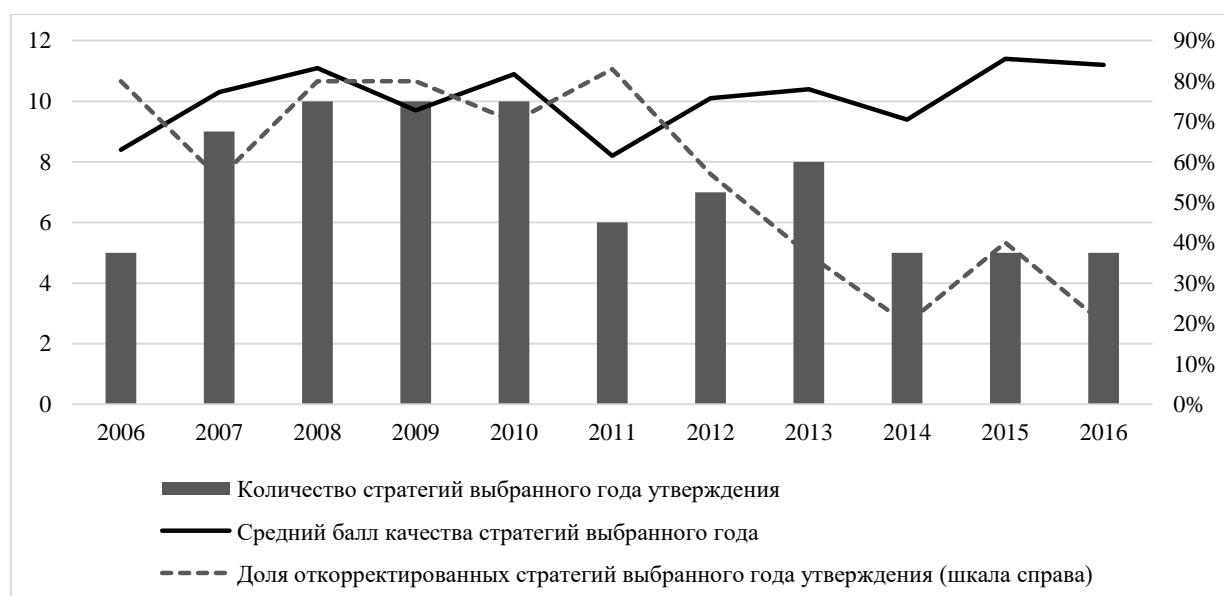


Рисунок 2. Динамика качества стратегий социально-экономического развития регионов

Результат анализа динамики свидетельствует об отсутствии значительного повышения качества стратегий с течением времени. Средний балл качества стратегий в 2013 г. соответствует уровню 2007 г. Общее качество документов в 2015-2016 гг. характеризуется чуть более высоким баллом, но разница не является существенной. Одной из возможных причин выявленного тренда является тот факт, что для содержательного анализа были выбраны стратегии, являющиеся актуальными на начало 2017 г., а в большинство документов за прошедшие годы были внесены корректировки, что чаще всего приводило к повышению качества таких стратегий. Доля откорректированных стратегий более ранних лет выше, чем новых стратегий, однако, несмотря на это, факт наличия корректировок может являться причиной достаточно высоких баллов у стратегий, разработанных около десяти лет назад.

В предложенной методике структурная и содержательная часть анализа намеренно были разделены по причине отсутствия прямой зависимости между наличием определенного раздела или элемента стратегии и качеством его проработки. Тем не менее, из 16 стратегий, оцененных как наиболее качественные, девяти был присвоен высший балл и в рейтинге по структуре. Это сравнение демонстрирует стремление авторов наиболее качественных стратегий к соблюдению традиционных подходов к формальному содержанию разрабатываемых документов.

Различия в подходах к структуре и содержанию стратегий объясняются рядом объективных и субъективных факторов. Чаще всего определение методологии разработки стратегии и ее содержание является прерогативой разработчиков стратегии, следовательно, главным влияющим фактором является уровень профессионализма авторов, их представления и спектр подходов к стратегированию. В некоторых же случаях наличие или отсутствие определенных элементов объясняется объективными факторами, прежде всего, например, сложившейся структурой экономики региона или необходимостью синхронизации документа целеполагания с документами прогнозирования. Однако в большей степени импульсом к появлению многих возникающих методов и приоритетов является инициатива федеральных органов власти, директивно исполняемая на региональном уровне.

4. В целях конкретизации положений методики оценки качества стратегий проведена группировка приоритетов социально-экономического развития регионов, используемых в практике регионального стратегического планирования, на перманентные (постоянно присутствующие в абсолютном большинстве стратегий) и временные (возникающие в стратегиях отдельных регионов и/или во многих стратегиях в конкретный период).

В процессе развития регионального стратегического планирования в России возникают новые методы и приоритеты регионального развития – как в связи с инициативами федерального центра, так и в связи с возникающими научно-теоретическими положениями.

Проведенный структурно-содержательный анализ демонстрирует четкое разделение возникающих направлений развития в регионах России на две группы.

Первая группа приоритетов – перманентных – так или иначе отражается практически во всех документах на протяжении истории регионального стратегического планирования в России. К ним относится анализ существующего социально-экономического уровня развития региона, анализ экономических отношений региона с соседними территориями, роль региона в федеральном округе и Российской Федерации, *SWOT*-анализ, выбор цели и основных приоритетов развития, выбор сценария развития региона, анализ рисков и целевые показатели реализации стратегии.

В подавляющем большинстве стратегий анализ существующего социально-экономического уровня развития региона и подробное рассмотрение отраслей хозяйства занимает треть всего документа, и лишь некоторые стратегии отличаются сокращенным анализом этих аспектов.

Практически во всех документах присутствуют разделы, посвященные анализу экономических отношений региона с соседними территориями. Однако качество таких разделов остается под вопросом, так как в большинстве стратегий указаны лишь векторы взаимодействия без обоснования и проработки механизмов их осуществления, что ставит под сомнение эффективность межрегиональной кооперации в России.

В российской практике при разработке стратегий социально-экономического развития регионов основным способом определения конкурентоспособности региона является методика стратегического *SWOT*-анализа. Проведенное исследование практического применения методики анализа свидетельствует о наличии специфики и кардинально различающихся подходов к анализу, чаще являющихся несоответствующими базовым методическим принципам методики *SWOT*-анализа, даже на этапе определения конкурентных преимуществ и недостатков региона.

Совокупный анализ целей стратегий регионов показывает преобладание единственной главной цели первого уровня с последующим ее подкреплением подцелями, направлениями, приоритетами или стратегическими задачами. Количество таких подцелей второго уровня варьируется от одной до 21. Только в некоторых стратегиях зафиксировано сразу несколько целей верхнего уровня. В некоторых регионах привычная «цель» заменяется на «приоритет», «миссию» или «образ региона».

Разработка альтернативных сценариев социально-экономического развития стала осуществляться в стратегиях не сразу. Если в 2007 г. только в 19 из 64 документов были представлены несколько сценариев, то в начале 2017 г. только в четырех предлагается развитие по единственному варианту. Чаще всего авторами предлагается три варианта развития (в 36 из 81) – оптимистичный, пессимистичный и комплексный. В стратегиях регионов используются разные определения для сценариев, кроме того, далеко не всегда содержательные аспекты сценария совпадают с его наименованием. В качестве целевого сценария чаще всего выбирается оптимистичный (инновационный). Часто значения целевых показателей этого сценария оказываются не соответствующими высоким темпам развития, как того требует его название. Поэтому выбор инновационного пути развития свидетельствует скорее об излишнем оптимизме авторов стратегий, чем о реальной возможности реализации таких планов.

Ко второй группе приоритетов относятся такие аспекты, внимание которым уделяется отрывочно как в пространственном, так и во временном выражении.

Одним из аспектов региональной политики является территориальное развитие. Если в 2007 г. пространственному развитию региона уделялось внимание только в семи стратегиях, то в начале 2017 г. уже в 50 документах затронут указанный аспект.

На первоначальной стадии развития инструментов территориального планирования использовался механизм районирования. Помимо управленческих округов было предложено проведение проблемного зонирования. В дальнейшем именно эти два направления получили распространение во многих стратегиях. Начиная с середины 2014 г. в новых стратегиях подробно рассматривается пространственное развитие регионов, часто в разрезе муниципальных образований или более крупных управленческих округов. Более четко закрепились место и роль пространственного развития в системе государственного управления, появилось первичное представление о перспективном облике пространственной организации страны.

Однако механизмы территориального развития в России работают по-прежнему достаточно слабо и не системно. В большей степени это связано с отсутствием единой законодательной базы, регламентирующей территориальное развитие, а также с дефицитом эффективных механизмов взаимодействия научно-экспертного сообщества и институтов развития с региональными органами государственной власти.

В мировой практике формирование агломераций имеет уже достаточно большую историю, в России же этот процесс начал активное развитие лишь в 2010-е гг., хотя упоминания о формировании агломераций встречаются и в первых стратегиях 2006 г.

(рисунок 3). В начале 2017 г. в 48 из действующих стратегий идет речь о формировании агломераций (на территории регионов или в совокупности с соседними регионами). По сравнению с 2007 г. количество заявленных к формированию агломераций возросло более, чем в шесть раз.

К началу 2017 г. упоминаний о кластерной политике в качестве одного из механизмов развития территории не было в стратегиях шести регионов, при этом 10 лет назад та или иная кластерная политика осуществлялась менее, чем в десяти регионах. Существующая кластерная политика в регионах концентрируется, прежде всего, на формировании производственных кластеров в наиболее конкурентоспособных видах производственной деятельности. В настоящее время в научных исследованиях приводятся как положительные, так и отрицательные аргументы относительно эффективности этого инструмента, в том числе активизация создания кластеров на территории регионов, что объясняется повсеместным распространением этого механизма и копированием положений стратегий между регионами.

Часто в документах отсутствует какое-либо подробное описание развития кластеров и агломераций, а просто названы планируемые к созданию или развитию проекты и отрасли.

Приоритетные национальные проекты «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное жилье», «Развитие агропромышленного комплекса» возникли в результате инициативы федеральной государственной власти в 2005 г. В 2007 г. проекты были включены в механизмы реализации уже в 12 региональных стратегиях, а к 2016 г. о приоритетных национальных проектах упоминается уже в 42 стратегиях. Однако динамика упоминания проектов в стратегиях каждого последующего года разработки свидетельствует о постепенном снижении внимания к указанному механизму (рисунок 3), в частности, в пользу инициативы по запуску новых приоритетных проектов в 2016 г.

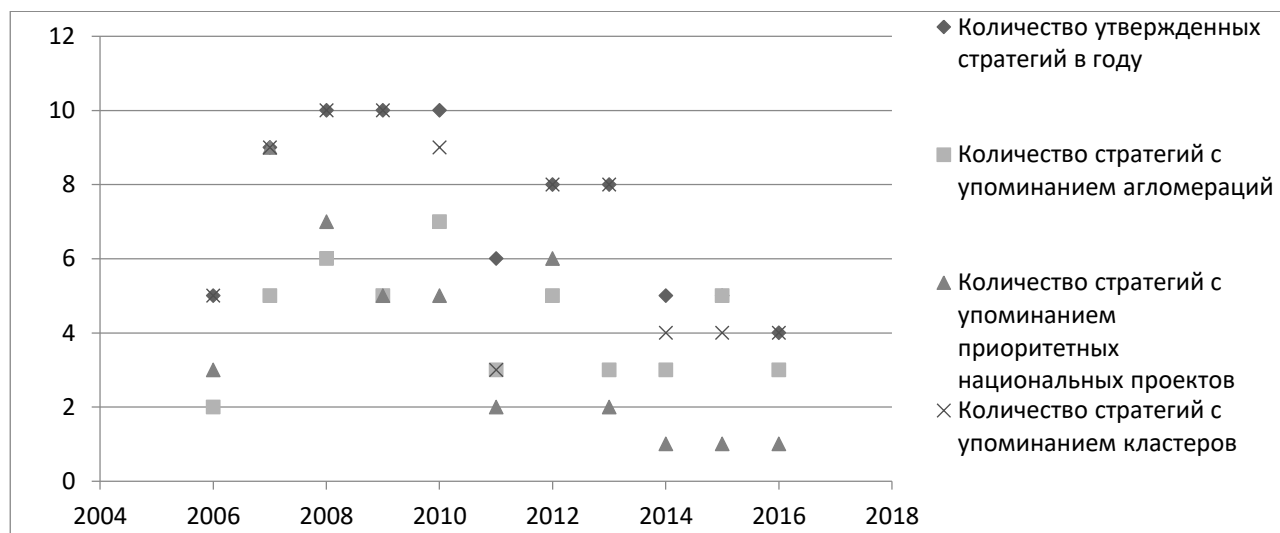


Рисунок 3. Количество стратегий и упоминания в них агломераций, приоритетных национальных проектов и кластеров в качестве механизма развития региона

В большинстве стратегических документов «точки роста» являются частью механизмов пространственного развития региона. Под точками роста подразумеваются как отдельные территории регионов, так и конкретные механизмы пространственного развития: территориальные кластеры, агломерации и даже отрасли экономики. На региональном уровне применяются как различные механизмы в отдельности, так и в совокупности. Подходы к формированию территориальных точек роста среди регионов не связаны ни с

уровнем социально-экономического развития региона, ни с общими подходами к осуществлению пространственного развития. Наиболее распространенным механизмом формирования подобных «точек» является создание зон (территорий) опережающего развития, что обусловлено законодательным требованием. Комплексный подход к формированию точек роста применен в случае комбинации различных механизмов пространственного развития.

К периодически возникающим приоритетам относится также аспект маркетингового развития территории. Он не должен являться ключевым аспектом для стратегии социально-экономического развития территории ввиду существования иных инструментов, где такие вопросы могут быть рассмотрены более результативно. Однако в случае наличия указанного аспекта можно говорить о стратегии не только как об инструменте осуществления деятельности региональных органов государственной власти, но и как о механизме по привлечению нового финансового, человеческого и инфраструктурного капитала. Анализ маркетинговой привлекательности территории возникает лишь в отдельных сферах и этапах анализа состояния региона не более, чем в 10 стратегиях.

Также к временно возникающим методам регионального развития и, в частности, стратегического планирования, можно отнести финансовые ресурсы для реализации стратегии. Несмотря на то, что этот элемент представляется неотъемлемой частью стратегии, на практике применение механизма оценки ресурсов находит отражение отрывочно в разные годы и далеко не во всех стратегиях, поэтому в исследовании он отнесен ко второй группе приоритетов.

Таким образом, ко второй группе методов, механизмов и приоритетов, возникающих в практике регионального стратегирования за последние десять лет не на постоянной основе, относятся по большей части аспекты, относящиеся скорее к пространственному развитию территории, чем к социально-экономическому.

5. Для определения точности системы целеполагания региональных стратегических документов в условиях турбулентного состояния национальной экономики выявлено соотношение фактических и запланированных в стратегиях показателей валового регионального продукта и общей безработицы. Результаты изучения влияния эндогенных и экзогенных факторов на траектории регионального развития, полученные с помощью применения модели множественной регрессии, позволяют сделать вывод о наличии обратной зависимости между базовым годом прогноза, с одной стороны, и темпами роста ВРП, денежных доходов населения и среднемесячной заработной платы на прогнозный год, с другой.

Для исследования уровня достижения целевых показателей была выбрана база стратегий, разработанных в середине 2000-х гг., которые в большинстве регионов являлись на тот период первыми стратегиями: на 2007 г. насчитывалось 64 утвержденных стратегии, но для данного исследования в базу включались стратегии и более поздних лет. Из стратегий были взяты плановые показатели уровня общей безработицы (по методике МОТ), а также роста валового регионального продукта. Так как в середине 2000-х гг. не существовало требований по включению конкретных показателей в стратегию, авторы стратегий самостоятельно определяли этот список, и, согласно текстам стратегий, в 35 документах был включен показатель по уровню общей безработицы, и в 64 документах – показатель по росту ВРП.

Большинство разрабатываемых в тот период стратегий имели горизонт планирования до 2020 г. (реже – до 2025 г. или 2015 г.). Соответственно, показатели чаще всего планировались на 2010, 2015 и 2020 гг. Однако в некоторых документах значения показателей прогнозировалось сразу до года окончания действия стратегии без промежуточных значений, поэтому для сравнения показателей были выбраны 2010 или 2015 гг. (или промежуточные годы в случае, если в стратегии отсутствовали значения показателей в указанные годы). С учетом этого фактора базой для анализа показателей по безработице стали 30 документов (таблица 3) и 56 стратегий – по показателю роста ВРП (таблица 4).

Результаты сравнения плановых и фактических значений уровня общей безработицы свидетельствуют о преобладающем завышении прогнозных показателей (таблица 3). В большинстве случаев расхождение между фактическим и плановым значением колеблется от 10 до 20%, однако в некоторых стратегиях расхождение достигает 630%. Большое расхождение характерно для 14 регионов. Показатели на 2010 г. планировались до наступления кризиса, когда макроэкономические прогнозы были более оптимистичными. Показатели на 2015 г. относятся в своем большинстве к стратегиям, разработанным уже в кризисный период, что обусловило пессимистичный настрой авторов стратегий и более низкие значения планируемых показателей. Поэтому в 2015 г. соотношение фактического и планового значений показателя уровня безработицы является более близким к единице.

Сравнение показателей темпов роста ВРП свидетельствует о достаточно реалистичном характере прогнозируемых значений (таблица 4). Только в 10 регионах значение показателя не было достигнуто, причем чаще всего отклонение от плана составляет не более 20%. Среди регионов с излишне оптимистичными показателями можно отметить Республику Калмыкия, Чувашскую Республику, Забайкальский, Камчатский и Приморский края, Амурскую, Псковскую и Саратовскую области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югру. Напротив, максимальное «перевыполнение» плана отмечено в Кемеровской области, где фактическое значение в 2010 г. превысило плановое на 280%. Однако подобных случаев не так много, чаще встречается превышение планового значения на 10-80%.

Анализ соотношения фактических и запланированных показателей в региональных стратегиях демонстрирует различия в корректности прогноза относительно социальных и экономических показателей. Целеполагание относительно экономических показателей производится более корректно, нежели относительно вопросов рынка труда.

Таблица 3. Сравнение запланированных и фактических показателей уровня общей безработицы в региональных стратегиях

Регион	Дата утверждения стратегии	Срок действия	Запланированное значение показателя				Фактическое значение показателя				Соотношение фактического и запланированного показателей, разы			
			2010	2012	2013	2015	2010	2012	2013	2015	2010	2012	2013	2015
Белгородская область	25.01.2010	2025		4%				3,7%				0,9		
Московская область	15.12.2006	2020	0,7%				3,3%				4,7			
Тверская область	02.06.2008	2030			1%				5,3%				5,3	
Тульская область	28.02.2007	2015	0,8%				5,8%				7,3			
Республика Карелия	27.12.2007	2020	3,2%			2,8%	9,3%			8,8%	2,9			3,1
Республика Коми	27.03.2006	2015	2,2%				10,1%				4,6			
Вологодская область	28.06.2010	2020	3,7%	3%	2,8%		7,8%				2,1			
Ленинградская область	02.09.2011	2025			0,8%				4,3%				5,1	
Мурманская область	20.12.2001	2015	3,9%			3,6%	8,6%			7,8%	2,2			2,2
Псковская область	16.07.2010	2020				1,5%				6,9%				4,6
Республика Адыгея	23.11.2009	2025	10%			9%	9,3%			8,8%	0,9			1,0
Волгоградская область	21.11.2008	2025	7,6%				8%				1,1			
Ростовская область	30.10.2007	2020				0,9%				6,1%				6,8
Респ. Северная Осетия – Алания	31.03.2008	2030	7,5%				9,7%				1,3			
Ставропольский край	15.07.2009	2020		7,5%		6,5%		5,4%		5,6%				0,9
Республика Мордовия	01.10.2008	2025	3,4%	3%		2,5%	5,4%			4,2%	1,6			1,7
Удмуртская Республика	09.10.2009	2025				5,5%				5%				0,9
Чувашская Республика	04.06.2007	2020	1,65%			1,5%	9,5%			5%	5,8			3,3
Саратовская область	11.08.2011	2025	1,3%			1,2%	6,3%			4,7%	4,8			3,9
Ханты-Мансийский авт. окр. – Югра	14.11.2008	2020	5,65%			5,2%	7,5%			4,4%	1,3			0,8
Ямало-Ненецкий автономный округ	09.12.2009	2020		4,5%				3,4%				0,8		
Республика Бурятия	15.12.2007	2025	7%		6,5%		10,4%		8%		1,5		1,2	
Республика Хакасия	25.10.2011	2017				2%				6,3%				3,2
Забайкальский край	25.11.2009	2014	3,9%	3,2%	2,9%		11,1%				2,8			
Томская область	27.10.2005	2020	7,9%			7,6%	7,7%			7,7%	1,0			1,0
Приморский край	20.10.2008	2025	2,6%			1,8%	9,5%			6,9%	3,7			3,8
Хабаровский край	13.01.2009	2025				4,9%				5,3%				1,1
Магаданская область	11.03.2010	2025	4,5%			4,2%	5,6%			4,3%	1,2			1,0
Сахалинская область	28.03.2011	2025	9,3%			7,6%	8,9%			6,3%	1,0			0,8

Для выявления влияния эндогенных и экзогенных факторов на траектории регионального развития и на точность целеполагания была исследована зависимость прогнозных показателей в действующих региональных стратегиях социально-экономического развития от ряда переменных: объем валового регионального продукта в 2006 г. в текущих ценах; длительность прогноза; базовый год прогноза; влияние мирового экономического кризиса 2008 г. (стратегиям с базовым годом до 2007 присваивалось значение 1, остальным – значение 0).

Среди стратегий наиболее часто встречаются следующие целевые показатели: темп роста валового регионального продукта (в 77 стратегиях), реальные располагаемые денежные доходы населения (42), среднемесячная номинальная начисленная заработная плата на душу населения (33), уровень общей безработицы (42), ожидаемая продолжительность жизни (53), доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума (48).

Результаты, полученные с помощью применения модели множественной регрессии для показателей экономического развития, позволяют сделать вывод о наличии обратной зависимости между базовым годом прогноза и темпами роста ВРП, денежных доходов и заработной платой на прогнозный год. Обратная зависимость свидетельствует о том, что, чем более поздним является базовый год прогноза, тем ниже прогнозные значения показателей на будущий период.

Кроме того, существует прямая зависимость между периодом прогнозирования и ожидаемыми темпами роста денежных доходов населения и заработной платы. Указанная зависимость свидетельствует о том, что чем продолжительнее прогноз, тем он более оптимистичен. Кроме того, в регионах, в которых в 2006 г. ВРП на душу населения был ниже, в период с 2006 по прогнозный год планируется более высокий темп роста ВРП, что может быть объяснено эффектом низкой базы.

Среди показателей, отражающих социальное развитие, был выбран показатель доли населения с доходами ниже величины прожиточного минимума. Модель множественной регрессии демонстрирует наличие обратной зависимости между долей населения и двумя переменными: объемом ВРП в 2006 г. и периодом прогноза. В регионах с более низким уровнем ВРП в 2006 г. прогнозируются более пессимистичные показатели по удельному весу численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума. Оптимистичность прогноза также зависит и от его периода: чем больше период прогнозирования, тем более оптимистичный показатель фиксируется в документе.

Разброс значений показателя по ожидаемой продолжительности жизни варьируется от 63,6 лет в Еврейской автономной области до 82 в Кабардино-Балкарской Республике, а среднее значение показателя по регионам составляет 74 года. Анализ демонстрирует отсутствие какой-либо зависимости между уровнем развития региона и оптимистичностью прогноза по ожидаемой продолжительности жизни.

Таким образом, период прогнозирования и базовый уровень экономического развития региона являются одними из определяющих факторов качества прогнозирования. Тенденция к оптимистичным значениям прогнозных показателей объясняется недоучетом многообразия внешних факторов и турбулентности мировой экономики.

Таблица 4. Сравнение запланированных и фактических показателей роста ВРП в региональных стратегиях

Регион	Дата утверждения стратегии	Выбранный для анализа год	Значение показателя, млрд. руб.		Соотношение фактического и запланированного значений
			Рассчитанное запланированное	Фактическое	
Белгородская область	25.01.2010	2012	530,2	545,5	1,0
Брянская область	20.06.2008	2014	174,5	196,3	1,1
Владимирская область	02.06.2009	2012	233,1	286,0	1,2
Воронежская область	20.11.2007	2015	119,1	346,6	2,9
Ивановская область	11.03.2010	2014	78,3	151,9	1,9
Калужская область	29.06.2009	2014	235,8	326,5	1,4
Курская область	24.05.2007	2014	240,0	298,3	1,2
Липецкая область	25.12.2006	2010	245,4	248,5	1,0
Московская область	15.12.2006	2010	1281,6	1832,9	1,4
Смоленская область	26.11.2007	2014	161,4	234,7	1,5
Тамбовская область	24.04.2009	2014	300	285,7	1,0
Тверская область	02.06.2008	2015	318,4	341,2	1,1
Тульская область	07.05.2011	2015	414,4	476,6	1,2
Республика Карелия	27.12.2007	2015	143,5	211,1	1,5
Республика Коми	27.03.2006	2015	289,4	523,2	1,8
Архангельская область	16.12.2008	2014	200	454,8	2,3
Ненецкий автономный округ	22.06.2010	2015	3887,4	4990,3	1,3
Вологодская область	28.06.2010	2015	361,7	468,8	1,3
Калининградская область	09.03.2007	2014	305,5	314,1	1,0
Ленинградская область	02.09.2011	2013	473,3	678,7	1,4
Мурманская область	20.12.2001	2015	210	390,4	1,9
Псковская область	16.07.2010	2015	161,3	132,8	0,8
Республика Адыгея	23.11.2009	2015	38,1	82,6	2,2
Республика Калмыкия	30.12.2008	2014	63,6	46,7	0,7
Краснодарский край	29.04.2008	2015	801,7	1946,8	2,4
Волгоградская область	21.11.2008	2012	322,8	571,5	1,8
Ростовская область	30.10.2007	2015	631,3	1171,8	1,9
Республика Ингушетия	16.02.2009	2014	32,1	51,9	1,6
Республика Северная Осетия – Алания	31.03.2008	2010	62,6	75,3	1,2
Ставропольский край	15.07.2009	2015	240,2	609,5	2,5
Республика Марий Эл	31.08.2007	2015	95,7	165,5	1,7
Республика Мордовия	01.10.2008	2015	98,6	187,4	1,9
Удмуртская Республика	09.10.2009	2015	371	497,7	1,3
Чувашская Республика	04.06.2007	2015	254	202,4	0,8
Оренбургская область	20.08.2010	2015	470,7	774,9	1,6
Пензенская область	04.09.2007	2015	312,8	336,5	1,1
Самарская область	09.10.2006	2014	886,1	1149,1	1,3
Саратовская область	11.08.2011	2015	690,2	617,5	0,9
Свердловская область	27.08.2008	2015	1688,3	1779,4	1,1
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	14.11.2008	2015	4526,8	3136,8	0,7
Ямало-Ненецкий автономный округ	09.12.2009	2012	820	1191,3	1,5
Республика Алтай	25.09.2008	2012	28,6	30,4	1,1
Республика Бурятия	15.12.2007	2013	185,1	176,9	1,0
Республика Хакасия	25.10.2011	2015	152,7	171,7	1,1
Алтайский край	20.01.2004	2010	285,2	302,9	1,1
Забайкальский край	25.11.2009	2014	283,5	234,8	0,8
Кемеровская область	11.07.2008	2010	163	625,9	3,8
Новосибирская область	03.12.2007	2014	691,8	911,2	1,3
Томская область	27.10.2005	2015	213,4	473,7	2,2
Камчатский край	27.07.2010	2015	208,1	171,9	0,8
Приморский край	20.10.2008	2015	825	716,7	0,9
Хабаровский край	13.01.2009	2015	351,6	571,5	1,6
Амурская область	13.07.2012	2015	314,1	276,9	0,9
Магаданская область	11.03.2010	2015	46,1	124,6	2,7
Сахалинская область	28.03.2011	2015	840,5	829,3	1,0

6. В работе показан дефицит ресурсного обеспечения стратегий социально-экономического развития регионов России конкретными источниками финансирования, что противоречит теоретическим принципам стратегического планирования и действующему российскому законодательству; сформированы методические основы оценки финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегий, а также рекомендации о практическом применении такой оценки в стратегиях регионов России.

Среди прочих требований нового федерального законодательства к содержанию документов долгосрочного характера на региональном уровне существует необходимость определения источников финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных документами, разрабатываемыми в рамках планирования и программирования. Первые попытки отражения финансовых ресурсов стали появляться только в 2015 г. Поэтому в большинстве ныне действующих документов представлена не оценка финансовых ресурсов, а перечисление реальных и гипотетических вариантов финансовых средств.

Чаще всего предлагается привлечение ресурсов сразу на всю стратегию. Во многих документах собственно оценка финансовых ресурсов подменяется списком необходимых мер для привлечения таких ресурсов на территорию региона, а не раскрывается вариантами использования уже имеющихся.

В большинстве региональных стратегий механизмы ресурсного обеспечения их реализации включают в себя как бюджетные, так и внебюджетные источники привлечения средств. Чаще всего они перечислены без деления на подгруппы и виды источников финансирования.

В диссертационном исследовании на основе теоретических положений и качественного анализа региональных стратегий был сформирован сводный список финансовых ресурсов, включаемых в данные документы. В силу высокого уровня дотационности большинства субъектов Федерации в структуре финансовых ресурсов реализации региональных стратегий наиболее значимым механизмом привлечения ресурсов остаются средства федерального бюджета.

Согласно теоретическим основам оценки финансовых ресурсов в корпоративных финансах, в такой анализ должен быть включен состав финансовых ресурсов, их структура и динамика, факторы изменения их объема, денежный размер каждого из них и оценка уровня финансового риска. Аналогичные требования должны быть предъявлены и по отношению к государственному сектору, в том числе при разработке стратегических документов на региональном уровне.

Механизмы оценки финансовых ресурсов могут основываться на разных подходах. Один из них, «оценка ресурсов сверху», базируется на данных макроэкономических прогнозов социально-экономического развития региона и допущении о неизменчивости налоговой нагрузки на бизнес и население в долгосрочной перспективе. В таком случае, имея прогноз роста валового регионального продукта и инвестиций, несложно рассчитать «предельный» объем возможных налоговых поступлений в консолидированный бюджет региона и объем инвестиций, который должен быть обеспечен за счет всех источников финансирования.

Второй подход (подход «снизу») базируется на основе совокупности стоимости всех инвестиционных проектов региона и условным удлинением существующих параметров регионального бюджета на долгосрочную перспективу. Это связано с тем, что, во-первых, объем выделяемых финансовых ресурсов, а, значит, и темпы социально-экономического

развития во многом будут определяться объемами инвестиций и реализацией крупных инвестиционных проектов и программ в регионе, а во-вторых, с реальным пониманием того, что невозможно кардинально увеличить объемы доходов или расходов регионального бюджета без какого-либо значимого изменения в экономике региона или действующем законодательстве. Отдельно в таком случае следует сделать расчеты для инвестиций, осуществляемых за счет средств федерального бюджета, отдельно – регионального и местных и отдельно – за счет средств предприятий и организаций.

Как показывает опыт, даже при прогнозировании по первому варианту в нескольких сценариях полученные суммы в пессимистическом варианте прогноза нередко значительно превышают суммы, произведенные по методике расчета «снизу». В таком случае образующийся разрыв и есть тот коридор возможностей, в рамках которого следует продумывать действия региональных органов государственной власти по повышению инвестиционной привлекательности региона, активизации работы по мобилизации доходной базы, оптимизации расходов бюджета.

Как показало исследование, любой анализ и оценка документов стратегического планирования, в том числе стратегий социально-экономического развития, является субъективным процессом, связанным в первую очередь с квалификацией и представлениями исследователя.

При этом, отдельные положения и даже стратегии в целом, получившие высокую оценку, могут не отражать реальную экономическую ситуацию в регионе.

В этой связи сложным является сопоставление реальной экономической ситуации в субъекте Федерации и ее отражения в нормативно-правовых актах, определяющих цели средне- и долгосрочного социально-экономического развития.

Автор исследования придерживается точки зрения, что разработка стратегий является весьма важным и необходимым элементом в системе государственного управления, а сами стратегии должны быть качественным и содержательным документом и механизмом развития региона.

Для этого представляется важным учет теоретических основ регионального развития и стратегического планирования, формирование выводов, базирующихся на детальном изучении фактических материалов при их критическом осмыслении, и создание на их основе прогнозов, планов и программ развития.

Список опубликованных работ по теме диссертационного исследования

Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК

1. Будаева К.В., Климанов В.В., Чернышова Н.А. Промежуточные итоги стратегического планирования в регионах России // Экономическая политика. 2017. № 5. с. 104-127.
2. Будаева К.В., Климанов В.В. Точки роста как элемент стратегического планирования в регионах России // Региональные исследования. 2017. № 3. с. 99-106.
3. Будаева К.В., Егоршева З.И. Структурно-содержательный анализ документов стратегического планирования в рамках целеполагания столичных городов регионов России // Государственный аудит. Право. Экономика. 2017. № 3-4. с. 106-111.
4. Будаева К.В. Отражение приоритетов социально-экономического развития в документах регионального стратегического планирования в России // Государственный аудит. Право. Экономика. 2017. № 2, с. 97-101.
5. Будаева К.В., Климанов В.В., Чернышова Н.А. Направления регионального стратегирования и программирования в России // Региональные исследования. 2016. № 4, с. 17-30.
6. Budaeva K.V., Klimanov V.V. Content and Retrospective Analysis of Regional Strategizing in Russia // Regional Research of Russia. Vol. 6. 2016. No. 2, pp. 175–183.
7. Будаева К.В., Климанов В.В. Эволюция разработки и содержания документов регионального стратегического планирования в России // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 40, с. 52-63.

Прочие публикации

8. Будаева К.В., Михайлова А.А. Зарубежный опыт проведения государственной политики развития городских агломераций // Общественные финансы. 2017. № 2, с. 74-83.
9. Совершенствование программно-целевых методов бюджетирования в Российской Федерации / под ред. С.М. Дробышевского. М.: Издат. дом «Дело» РАНХиГС, 2017. 152 с. (в соавт.)
10. Будаева К.В. Разработка стратегий социально-экономического развития: компаративный анализ институциональной деятельности регионов России в 2015–2016 годах // Региональная экономика. Юг России. 2017. №1, с. 57-66.
11. Климанов В.В., Будаева К.В., Чернышова Н.А., Яговкина В.А. Региональное стратегирование и программирование в Российской Федерации. 2016: Ежегодный доклад. М.: ИРОФ. 2017. 88 с.
12. Будаева К.В. Научно-методическая поддержка разработки документов стратегического планирования регионального уровня // Общественные финансы. 2016. № 2, с. 7-29.
13. Будаева К.В., Климанов В.В. Региональное стратегирование: анализ итогов 2015 года // Бюджет. 2016. №7, с. 90-94.
14. Климанов В.В., Будаева К.В., Чернышова Н.А. Региональное стратегирование и программирование в Российской Федерации в 2015 году: Ежегодный доклад. М.: ИРОФ. 2016. 110 с.
15. Будаева К.В., Климанов В.В. Оценка финансовых ресурсов реализации региональных стратегий // Бюджет. 2015. № 10, с. 46-49.
16. Будаева К.В., Климанов В.В., Недопивцева Д.А. Особенности формирования федеральных стратегических приоритетов через ключевые документы социально-экономического развития Российской Федерации // Общественные финансы. 2015. № 1, с. 38-61.