

Федеральное государственное учреждение «Федеральный исследовательский центр  
«Информатика и управление» Российской академии наук»

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)

Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Научный руководитель:  
д.э.н. Климанов Владимир Викторович

Москва  
2018

**Оглавление**

Введение.....	3
Глава 1. Теоретические основы формирования стратегии социально-экономического развития как инструмента государственного регулирования территориального развития.....	10
1.1. Место и роль документов целеполагания в системе государственного регулирования территориального развития.....	10
1.2. Исторические аспекты стратегического планирования на региональном уровне в России..	27
1.3. Состояние и перспективы современного этапа стратегического планирования в России ....	44
Глава 2. Разработка методического обеспечения анализа структуры и содержания стратегий социально-экономического развития регионов России .....	58
2.1. Применяемые подходы к анализу и оценке качества стратегий регионов.....	58
2.2. Методика структурно-содержательного анализа качества стратегий регионов России.....	69
2.3. Структурный анализ документов целеполагания социально-экономического развития регионов России .....	77
Глава 3. Результаты содержательного анализа стратегий социально-экономического развития регионов .....	95
3.1. Приоритеты и механизмы социально-экономического развития в документах стратегического планирования .....	95
3.2. Ключевые тенденции в осуществлении регионального стратегического планирования ....	111
3.3. Оценка качества стратегий развития субъектов Российской Федерации.....	128
Заключение .....	152
Список литературы .....	156

## Введение

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, что обусловило множество работ в 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 данного процесса, 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). 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 требований нормативного регулирования.

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

Проведение подобного исследования должно 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 работы** теоретическое обоснование и разработка научно-методических основ оценки стратегий социально-экономического развития регионов как документов целеполагания и аprobация 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 таких ученых, как А.И. Анчишкин, А.В. Бузгалин, М.В. Глигич-Золотарева, Л.В. Канторович, А.И. Колганов, В.А. Мая, Н.Н. Некрасов, В.Л. Тамбовцев, 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, а также количественный и качественные методы, в том числе анализ текстов.

**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 и финансовая отчетность Федерального казначейства Российской Федерации;
- материалы научно-исследовательских работ, научных статей и иных видов документов, отражающих проблемы и перспективы стратегического планирования на региональном уровне.

**Научная новизна работы** 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 докторанта 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 показателях 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.

**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 и публикации.** 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);
- 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 страницы, 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».

## **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**

Отдельные элементы стратегического планирования возникли в мировой практике корпоративного управления еще в середине XX в. в развитых странах вместе с активизацией рыночных механизмов. Существуют различные варианты относительно момента возникновения стратегического планирования, однако наиболее распространенной является концепция, согласно которой понятия стратегического управления и планирования были введены в научное употребление в целях разделения стратегического и тактического менеджмента в 1950-1960-х гг. По мнению некоторых исследователей, в частности, Й. Вонга и Т. Махера, стратегическое управление возникло в 1930 г., а стало самостоятельной дисциплиной с 1970-х гг.

Начиная с этого периода стали появляться нарастающим количеством научные исследования в области стратегического планирования и управления фирм и организаций. Кроме того, на базе возникающих исследований стали формироваться научные и прикладные школы стратегий, которые впоследствии стали основой для стратегирования и в государственном секторе.

В классической литературе по стратегическому менеджменту выделяется десять основных научных школ, рассмотрение стратегий в которых эволюционировало от прескриптивного характера к дескриптивному. Так, первые три школы (дизайна, планирования и позиционирования) концентрируются на основных методах разработки стратегий и являются своеобразным «скелетом» современного стратегического планирования, в то время, как последующие (школа предпринимательства, когнитивная, обучения, власти, культуры, внешней среды и конфигурации) сфокусированы на реальных процессах разработки стратегий.<sup>1</sup>

Так, в рамках школы дизайна, основными идеологами которых являлись Ф. Селзник, У. Ньюман и К. Эндрюс, было введено понятие стратегического менеджмента и общее понимание единого языка для обсуждения проблем стратегического развития. Стратегия в этой школе рассматривалась в качестве соотношения внешних возможностей и внутреннего потенциала фирмы. При этом наибольшее внимание уделялось оценке внешних и внутренних обстоятельств, в свете которых действовала конкретная фирма или организация. Именно эта

---

<sup>1</sup> Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий. Стратегическое сафари: экскурсия по дебрям стратегий менеджмента / Под общ. ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб.: Питер, 2002. – 330 с.

школа послужила основой *SWOT*-анализа, составляющего важнейший элемент большинства разработанных стратегий.

В школе планирования разработка стратегии стала рассматриваться как формальный процесс с наличием четких последовательных стадий. Согласно теоретическим положениям, выдвинутым основателем школы И. Ансоффом, разработка стратегии осуществляется в ходе структурированного и формализованного процесса, состоящего из этапа постановки задач, внешнего и внутреннего аудита, оценки стратегии, создания операций по программированию процесса в целом. В стадии аудита внешней и внутренней среды в школе использовалось прогнозирование и сценарные подходы к моделированию будущего. При этом внешняя среда рассматривалась как константа, которую можно было легко планировать и контролировать, что, безусловно, далеко от истинных характеристик внешней среды. Кроме того, в школе планирования появились понятия стратегического контроля, а также распределения ответственности за руководство фирмой и разработку стратегии. В качестве недостатков школы указывается излишняя формализация всех стадий процессов разработки стратегий, однако именно на этом этапе были заложены основы последовательного процесса разработки стратегических документов.

В школе позиционирования М. Портером было пересмотрено видение стратегии в пользу усиления роли самой стратегии как основного инструмента повышения конкурентоспособности фирмы.<sup>2</sup> Конкурентная стратегия рассматривалась как оптимальный выбор из нескольких вариантов, реализация которых принесет наиболее эффективный результат. Стратегия, согласно концепции школы позиционирования, рассматривается в качестве воспроизводимого шаблона (паттерна), а не уникального варианта. При выявлении преимуществ внимание уделялось трем аспектам (стратегиям): лидерство по издержкам, дифференцирование и фокусирование. Негативной характеристикой школы позиционирования является излишнее акцентирование на внешних условиях фирмы в ущерб анализу внутренней среды, а также игнорирование социальных и политических аспектов во внешней среде фирмы.

В последующих школах стратегия стала рассматриваться под различными углами.

Формирование стратегии в школе предпринимательства понималось в качестве процесса предвидения, в когнитивной школе - как ментальный процесс, в школе обучения - как развивающийся процесс. Школа власти рассматривала стратегию как инструмент и процесс ведения переговоров, в школе культуры процесс разработки стратегии включил в себя акцент на взаимоотношения между участвующими группами, в школе конфигурации формирование стратегии понималось как процесс трансформации и изменения.

---

<sup>2</sup> Портер М. Конкурентная стратегия. Методы анализа отраслей и конкурентов. Пер. с англ. – М.: Альпина Паблишер, 2011. – 453 с.

В современном стратегическом планировании используются отдельные элементы всех рассмотренных школ, однако процесс разработки стратегий в методологическом отношении продвинулся вперед, к глобализации и информатизации. Современная система стратегических школ включает в себя также институциональную, интеграционную, информационную и региональную.<sup>3</sup>

Основной идеей институциональной школы является влияние реальных институциональных условий на результативность документов. В интеграционной школе, ориентированной на тенденции к интеграции на межстрановом, межрегиональном и межмуниципальном уровнях, уделяется внимание потенциальному взаимодействию и сотрудничеству объектов и субъектов стратегического планирования.<sup>4</sup> В информационной школе учитывается галопирующее развитие информатизации и информационного общества. В региональной школе основной акцент делается на индивидуальных особенностях территорий (региона или города) в качестве объектов стратегического планирования.

Прикладные разработки в области стратегического управления в тот период практически полностью основывались на простом копировании теории и практических аспектов из корпоративного сектора.<sup>5</sup> Проблемы же стратегического управления и планирования национальной и региональной экономики долгое время не являлись приоритетными в исследовательском поле, возникали лишь отдельные работы по стратегическим планам городов.<sup>6</sup>

Предпосылкой для широкого распространения механизмов стратегического планирования в секторе государственного управления стало обострение экономических и социальных проблем во многих странах мира после мирового экономического кризиса 1970-х гг., нарастание специфических городских проблем, глобализация и обострение межтерриториальной и международной конкуренции, а также усложнение механизмов управления на местном уровне.<sup>7</sup>

Первые комплексные программы социально-экономического развития пространственных социально-экономических систем в США относятся к началу 1970-х гг. К началу 1980-х гг. в разработке программ специалисты начали использовать адаптированные элементы стратегического планирования фирм, корпораций и организаций. В настоящее время

<sup>3</sup> Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. – 435 с.

<sup>4</sup> Жихаревич Б.С. Стратегическое планирование как фактор стимулирования региональной сотруденции // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 1. – С. 3-14.

<sup>5</sup> Turner Jan D. Managing strategic investments // Manager Up-date. 1993. No. 4, 1–9 pp.

<sup>6</sup> Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий. Стратегическое сафари: экскурсия по дебрям стратегий менеджмента / Под общ. ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб.: Питер, 2002. – 330 с.

<sup>7</sup> Митькин А.Н. Развитие системы государственного стратегического планирования в России // Экономическая наука современной России. – 2008. – №2. – С. 55-66.

в США территории, имеющие стратегический план, получают различные финансовые льготы. Данные обстоятельства способствовали распространению планирования в городах.<sup>8</sup>

В Канаде при разработке стратегических документов социально-экономического развития муниципалитетов должны согласовываться интересы и намерения как органов управления разного уровня (центр-регион-муниципалитет), так и власти, бизнеса и общества.<sup>9</sup>

По мнению исследователей, стратегия, в первую очередь, необходима в периоды полифуркации, когда экономика сменяется от стабильной в противоположную сторону и наоборот.<sup>10</sup>

Терминология сферы стратегического планирования также менялась с течением времени и развитием механизмов долгосрочного управления территорией.

Термин «планирование» предполагает в самом общем смысле «процесс разработки плана». В «Современном экономическом словаре» «планирование – одна из составных частей управления, заключающаяся в разработке и практическом осуществлении планов, определяющих будущее состояние экономической системы, путей, способов и средств его достижения».<sup>11</sup> С. Роббинз и М. Коултер стратегическое планирование рассматривали как «процесс, который включает определение целей или задач организации, установление общей стратегии для достижения этих целей и разработку иерархической структуры планов для объединения и координации всей деятельности компании».<sup>12</sup> П. Хили определяет стратегическое планирование как интерактивный социальный процесс, предусматривающий формирование позиции и построение «сюжетов», помогающих мобилизовать и координировать взаимодействие сторон в процессе управления территориями. В.Е. Селиверстов региональное стратегическое планирование рассматривает в качестве процесса обоснования и выбора стратегических приоритетов и направлений устойчивого и эффективного развития региона в единстве социальных, экономических, научно-технических, экологических и институциональных факторов и условий, разработки на этой основе управляющих политик и

---

<sup>8</sup> Стратегическое планирование регионального развития в мировой и российской практике: монография / Под ред. И.Е. Рисина, Ю.И. Трещевского. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2005. – 206 с.

<sup>9</sup> Гумерова А.А. Стратегическое планирование и оценка региональных программ: канадский опыт // Регион: экономика и социология. – 2008 – №2. – С. 352-366.

<sup>10</sup> Суслов В.И. Стратегия экономического развития макрорегиона: подходы к разработке, структура, модели // Регион: экономика и социология. – 2009. – №4. – С. 3-31.

<sup>11</sup> Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2011. – 324 с.

<sup>12</sup> Роббинз Стивен П. Менеджмент / Пер. с англ. под ред. О.В. Медведь. 8-е изд. – М.: Вильямс, 2007. – 1056 с.

механизмов реализации, обеспечивающих повышение конкурентоспособности социально-экономической системы региона и ее адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды.<sup>13</sup>

Однако в контексте настоящего исследования речь идет о стратегическом планировании, которое часто сопряжено с термином «долгосрочное планирование». Их кардинальное отличие И. Ансофф видел в трактовке будущего. В стратегическом планировании априори отсутствует понятие определенности будущего и возможности его изучения при обычной экстраполяции уже имеющихся факторов.

А.Г. Гранберг, А.Г. Егоршин, Д.С. Львов рассматривают стратегическое управление как управляемую деятельность, направленную на достижение поставленных целей в условиях нестабильной, конкурентной, рыночной среды, включающую диагностический анализ состояния региона, стратегическое планирование и реализацию выбранной стратегии.<sup>14</sup>

Г.Б. Клейнер рассматривает суть стратегического управления в диахотомической структуризации процесса принятия решений, обособлении процесса выработки и фиксации принципиальных (стратегических) управляемых решений от процесса принятия и реализации текущих решений. В стратегическое управление объектом (экономической системой) входят такие процессы как: разработка комплексной стратегии объекта, ее обсуждение и принятие), организация осуществления стратегии, согласование текущих решений со стратегией и ее корректировки в случае изменения внешних или внутренних условий функционирования объекта управления.<sup>15</sup>

Несмотря на то, что эти определения были даны в 1980-х гг., данное понимание стратегического планирования и управления не потеряло теоретическую актуальность и в настоящее время.

Теоретическое наполнение термина «стратегическое планирование» неразрывно связано с понятием «стратегия» и его видами. Понятия «планирование» и «управление» уже достаточно прочно закрепились в сфере регионального развития, понятие же стратегии до сих пор имеет различные интерпретации.

В зарубежной литературе, в особенности периода формирования первых школ стратегического управления, закреплено множество определений стратегии. Так, И. Ансофф дает такое определение: «стратегия – набор правил для принятия решений, которыми

<sup>13</sup> Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: методология, практика, инструменты, институты: автореферат дисс...доктора экон. наук / Институт экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения РАН. М., 2011. – 40 с.

<sup>14</sup> Стратегическое управление: регион, город, предприятие / Под ред. Д.С. Львова, А.Г. Гранберга, А.П. Егоршина. ООН РАН, НИМБ. 2-е изд., доп. – М.: Экономика, 2005. – 603 с.

<sup>15</sup> Клейнер Г.Б. Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России. Материалы научного семинара. – М.: Научный эксперт, 2011. – 96 с.

организация руководствуется в своей деятельности». <sup>16</sup> Г. Минцберг дает несколько толкований «стратегии»: план, ловкий прием, паттерн, позиция или перспектива. <sup>17</sup>

В экономической литературе встречаются различные характеристики стратегий: образец, конкурентная позиция, система мотивации и контроля персонала, реакция на внешние вызовы, баланс экономических интересов и социальной ответственности. <sup>18</sup> В случае, например, рассмотрения стратегии с точки зрения власти, она является политическим инструментом, в котором определяются принципы государственной политики и руководство действий органов региональной государственной власти. <sup>19</sup> С точки зрения проектного подхода стратегия развития должна состоять в реализации нескольких крупных инвестиционных проектов. Одна из задач стратегии – представить проекты, отобразить их во времени, согласовать принципиально по кадровым и финансовым ресурсам, предложить механизмы реализации проектов.

Толкования «стратегии» в советский период концентрировались в основном вокруг ее военной сущности. Так, в «Толковом словаре русского языка» С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой стратегия определяется как: «наука (искусство) о ведении войны», «общий план ведения боевых операций...», «искусство планирования руководства, основанного на далеко идущих прогнозах». <sup>20</sup> В «Большом экономическом словаре» стратегия определяется как «...искусство руководства». <sup>21</sup> «Современный экономический словарь» указывает, что «...стратегия экономическая – долговременные, наиболее принципиальные, важные установки, планы, намерения правительства, администрации регионов, руководства предприятий в отношении производства, доходов и расходов, бюджета, налогов, капиталовложений, цен, социальной защиты». <sup>22</sup>

С распространением стратегических инструментов и механизмов в рыночной экономике в России определения стратегии в научной литературе приобрели иной характер, более приближенный к ее современному толкованию в сфере государственного стратегического планирования.

<sup>16</sup> Ансофф И. Новая корпоративная стратегия. – СПб.: Питер, 1999. – 416 с.

<sup>17</sup> Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий. Стратегическое сафари: экскурсия по дебрям стратегий менеджмента / Под общ. ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб.: Питер, 2002. – 330 с.

<sup>18</sup> Клейнер Б.Г., Тамбовцев В.Л., Качалов Р.М. Предприятие в нестабильной экономической среде: риски, стратегии, безопасность. – М.: Экономика, 1997. – 288 с.

<sup>19</sup> Суслов В.И. Стратегия экономического развития макрорегиона: подходы к разработке, структура, модели // Регион: экономика и социология. – 2009. – №4. – С. 3-31.

<sup>20</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 1993. – 799 с.

<sup>21</sup> Большой экономический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна. – М.: Институт новой экономики, 2002. – 469 с.

<sup>22</sup> Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2011. – 324 с.

А.Л. Гапоненко и А.П. Панкрухин предлагают следующие определения: «Стратегия – это деятельность в потенциале, требующая решений на высшем уровне управления и значительных ресурсов организации»; «Стратегия – это общее направление развития. Полезно иметь не вполне четкое направление развития, чем никакого. Недостаточно четкое, но понятное общее направление можно воплотить в программах, способствующих развитию регионов, городов и населенных пунктов в нужном направлении».<sup>23</sup>

В.И. Суслов определяет стратегию в качестве политического инструмента, с помощью которого определяются принципы государственной политики и руководство действий органов региональной государственной власти. Также отмечается необходимость стратегии в периоды полифуркации, когда экономика сменяется от стабильной в противоположную сторону и наоборот.<sup>24</sup>

Стратегия (стратегический план) социально-экономического развития, по мнению О.И. Шестак, это инструмент консолидации ресурсов территориальных сообществ, которая, в свою очередь, возможна только при согласовании интересов власти, бизнеса и некоммерческого сектора. Для участия органов власти в реализации таких стратегических планов необходимы соответствующие правовые основания, в том числе правовые основания для осуществления (включая финансирование) совместных проектов (включая инвестиционные).<sup>25</sup>

Таким образом, под стратегией в широком значении понимается совокупность взаимоувязанных по срокам и ресурсам действий, формирующих основные ориентиры развития территории в долгосрочной перспективе и учитывающих на пути достижения своих целей возможности и угрозы внешней среды.

Стратегиям присущ ряд характерных черт:

- результат стратегии – выработка основных направлений положительных изменений в долгосрочной перспективе;
- процесс выработки стратегии характеризуется высокой степенью неопределенности, вызванной долгосрочностью прогноза и возможными влияниями внешней среды, что определяет необходимость ее вариативности;
- возможное влияние внешней среды и большой горизонт планирования предполагает наличие отлаженных механизмов обратной связи.

<sup>23</sup> Гапоненко А.Л. Стратегическое управление. Учебник / Под ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухина. – М.: Омега-Л, 2004. – 472 с.

<sup>24</sup> Суслов В.И. Стратегия экономического развития макрорегиона: подходы к разработке, структура, модели // Регион: экономика и социология. – 2009. – №4. – С. 3-31.

<sup>25</sup> Шестак О.И. Проблемы стратегического планирования в муниципальных образованиях на примере Хабаровска и Владивостока // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 4. – С. 119-134.

В настоящем диссертационном исследовании под стратегией будет пониматься документ, разрабатываемый в рамках целеполагания, по принципам, заложенным в федеральном законодательстве (а именно в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»). Безусловно, понятие стратегии включает в себя более широкую совокупность действий, чем закреплено в законодательстве, однако объектом исследования являются именно те документы, которые были разработаны в соответствии с существующим законодательством.

В наиболее общей форме планирование можно определить как выбор (формулирование, назначение) цели, то есть своего желаемого будущего состояния, и выбор средств, позволяющих достичь эту цель, а план – как пару «цель – средства и способ ее достижения».<sup>26</sup>

Планирование в терминах институциональной экономической теории представляет собой трансакцию. По определению Дж. Коммонса, трансакции – это не обмены товарами, а «отчуждения и присвоения прав собственности и свобод, созданных обществом, которые должны быть согласованы заинтересованными сторонами, прежде, чем работники смогут производить, потребители – потреблять, а товары – физически обмениваться».<sup>27</sup>

В литературе встречается множество классификаций планирования и планов по таким признакам, как объект (экономика страны, региона, фирмы, домохозяйства), длительность (долго-, средне- и краткосрочное, оперативное), степень обязательности (директивное и индикативное), методы формирования («от достигнутого», целевое и т.п.) и др. С точки зрения степени оппортунизма в плановых трансакциях определяющим признаком выступает соотношение субъекта и объекта планирования: составляется план субъектом для самого себя или для других индивидов. На основании этого признака можно выделить следующие виды планирования:

- самопланирование, в рамках которого индивид планирует свои действия;
- коллективное планирование, при котором группа индивидов сообща, формируя в ходе обсуждения консенсус, определяет будущие действия ее участников;
- планирование по поручению, когда группа индивидов поручает другим индивидам (в том числе из состава самой группы) сформировать план будущих действий всех участников группы;
- директивное планирование, в рамках которого группа индивидов формирует план действий участников другой группы при отсутствии прямого поручения со стороны последних сделать это.

<sup>26</sup> Тамбовцев В.Л. Планирование и оппортунизм // Вопросы экономики. – 2017. – №1. – С. 22-39.

<sup>27</sup> Commons J.R. Institutional Economics: Its Place in Political Economy, Madison: University of Wisconsin Press, 1934.

Если первые два вида планирования представляют собой формулирования будущего для себя, то другие два представляют собой «планирование для других». К этому типу планирования (в демократических странах) относятся такие его виды, как планирование развития городов и других территорий, бюджетов правительств разного уровня и т.п. Субъекты таких планов – индивиды, избранные гражданами (а также назначенные или нанятые теми, кто был выбран гражданами, например, сити – менеджеры), которым избиратели поручают обеспечить производство и предоставление ряда благ и услуг, финансируемых за счет уплачиваемых ими налогов.

Основной проблемой в этом отношении является степень реалистичности отражения планировщиком цели группы (сообщества), поручившей ему разработку плана. Широко обсуждаемый способ решить эту проблему – участие граждан в планировании, или партиципативное планирование.<sup>28</sup>

Директивное планирование осуществляет индивид, который, согласно совокупности действующих в некоторой стране правил, имеет право ставить цели для определенной социально – экономической системы и определять средства их достижения.

Любая разновидность планирования, будучи одним из механизмов координации действий экономических агентов, эффективна в своей ситуации. Однако на современном этапе развития рыночных механизмов вид планирования уже не может быть директивным в чистом виде. Кроме того, планирование не может быть «по поручению» ввиду большого числа стейкхолдеров указанного процесса, интересы которых необходимо учитывать в интерактивном процессе. Следовательно, в настоящее время функционирует некий смешанный тип планирования, сочетающий в себе как элементы директивного планирования, так как документы разрабатываются, в первую очередь, исходя из нормативно-правовых обязательств, так и элементы планирования «по поручению», так как разработка стратегических документов закреплена за органами государственной власти.

В разных странах сформировались свои взгляды на процесс и методы планирования, зачастую различные, а порой противоположные по ряду позиций, в том числе документы стратегического планирования имеют отличающиеся названия, включая «индикативные планы», «форсайты» и прочие нововведения последних лет, имеющие в качестве прямых аналогов западные образцы плановых технологий в управлении территориальным развитием.<sup>29,30</sup>

---

<sup>28</sup> Arnstein, Sherry R. A Ladder Of Citizen Participation // Journal of the American Planning Association, 1996. Vol. 35 Issue 4, 216 - 224 pp.

<sup>29</sup> Швецов А.Н. Систематизация инструментов перспективного планирования территориального развития: настоящая необходимость и конкретные предложения // Российский экономический журнал. – 2009. – № 1-2. – С. 49-60.

В России многие теоретические и методологические основы современного этапа стратегического планирования неразрывно связаны с советским опытом государственного планирования, где были распространены такие стратегические документы, как концепции, программы, планы и доктрины, в связи с чем и в настоящее время среди научных работ встречаются различные наименования указанного документа. Ранее именно стратегические планы рассматривались в качестве основных, если не единственных документов. Так, Г.Б. Клейнер рассматривает стратегический план как «средство согласования интересов различных социально-экономических субъектов: индивидов, социальных групп, предприятий, территориальных образований (например, субъектов Федерации).<sup>31</sup> Однако, как отмечает Г. Минцберг, трактование стратегии только как плана является недостаточным, для эффективного управления необходимо и результативное поведение – что обеспечивает понятие стратегии. Также стратегия определяется как «позиция», и тогда имеется ввиду соотношение объекта (фирмы, организации) с внешней средой. Минцберг заключает, что позиционирование является одним из ключевых и критических аспектов в стратегическом планировании.<sup>32</sup>

Стратегическое планирование в государственном секторе хоть и основано на теоретических постулатах корпоративного управления, тем не менее, имеет ряд важных **отличительных особенностей**, накладывающих определенные ограничения на развития его механизмов. В настоящем исследовании идет речь о стратегическом планировании на региональном уровне, поэтому в соотношении с фирмой в корпоративном секторе за единицу в государственном секторе взят регион.

В первую очередь, отличаются сущности любой корпорации и региона. Если первая существует с целью извлечения прибыли, то любая региональная система настроена на повышение благосостояния, уровня и качества жизни его населения. Данная особенность фундаментально определяет специфику целеполагания в региональном стратегическом планировании. Кроме того, для фирмы персонал является одним из видов производственного ресурса, который легко может быть ликвидирован или заменен. В регионе, в первую очередь являющимся не производственной, а социальной системой, объединяющей общность людей, проживающих на этой территории. Из этой особенности следует и следующее серьезное отличие: регион нельзя ликвидировать (безусловно, не как административно-территориальную единицу, а как часть территории, объединенной общими географическими, экономически,

<sup>30</sup> Кузык Б.Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учебник. – М.: Издательство "Экономика", 2009. – 591 с.

<sup>31</sup> Клейнер Г.Б. Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России // Стратегическое планирование и управление. Материалы круглого стола. М.: Научный эксперт, – 2011. – 96 с.

<sup>32</sup> Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб.: Питер, 2002. – 330 с.

социальными и иными признаками). Корпорации же легко ликвидируются, трансформируются и объединяются. В связи с этим заведомо долгосрочное существование региона определяет специфику его стратегического планирования и управления по сравнению с фирмами и корпорациями.

Еще одним важнейшим отличием является уровень автономии региона как части государства. Любой регион является частью системы конкретного государства, в котором действуют определенные нормы разделения власти между уровнями управления. В отличие от любой корпорации, регион имеет ограниченную степень автономии как в политическом, так и в социально-экономическом отношении, что отражается на выработке и реализации стратегических решений и механизмов.

Указанное отличие ведет к различиям и в структуре управления регионом. Если фирма является четко структурированной системой с ограниченным количеством стейкхолдеров, имеющих влияние на ее развитие, то регион представляет собой сложную социально-производственную систему с различными группами интересов, находящимися как внутри, так и за пределами конкретного региона. В этой связи в регионах в процессе стратегического планирования неизбежно должны быть учтены интересы различных групп регионального сообщества.

В западной литературе, посвященной региональному развитию, понятие регионального планирования (*regional planning*) отделено от понятий «территориального (пространственного) планирования» (*space / territorial planning*) и «городского / муниципального планирования» (*urban planning*). В контексте настоящего исследования будет иметься в виду «региональное стратегическое планирование», на данный момент включающее в себя часть пространственного планирования.

Развитие механизмов и методов стратегического планирования в государственном секторе постепенно привело к возникновению методологических подходов к стратегическому управлению территорией, в том числе подходы, предложенные Организацией экономического сотрудничества и развития, Всемирного банка, Европейской комиссией, Глобального института МакКинзи и др.

Среди ключевых теоретических подходов к стратегическому планированию на региональном уровне (разработке региональной стратегии) можно выделить следующие: функционально-отраслевой, кластерный, устойчивого развития, экономико-географический, ресурсный, маркетинговый, институциональный, когнитивный.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Фролов Д.П., Соловьева И.А. Будущее стратегий территориального развития: анализ современных методологий // Региональная экономика: теория и практика. – 2016. – №10. – С. 28-45.

Функционально-отраслевой подход предполагает комплекс субстратегий в составе стратегии – функциональных и отраслевых. Имея четкую структуру, подобные стратегии были понятны и могли быть достигнуты за счет типовых предложений и решений, что положительно сказывалось в том числе на результатах политических выборов.<sup>34</sup> Подобная схожесть стратегий вела к игнорированию уникальных характеристик конкретных территорий и необходимости их комплексного развития.<sup>35</sup> При этом такие стратегии испытывали высокую зависимость от государственной поддержки.

Кластерный подход основан на государственной поддержке конкретных тенденций локальной межфирменной кооперации. В этом случае происходит отказ от традиционной поддержки отраслей и отдельных предприятий в пользу стимулирования конкретных инициатив, сотрудничества, и, соответственно, гибкой роли государства. Однако при всех преимуществах, подход критикуется как учеными, так и практиками за отсутствие результатов, подтверждающих однозначную эффективность кластерного развития<sup>36</sup><sup>37</sup>. Кластеры приобретают все большую популярность среди других механизмов регионального развития, хотя мировая практика развития территорий свидетельствует о том, что чрезмерный упор на повышение конкурентоспособности зачастую сопровождается значительными проблемами экологического и социального характера. Эти последствия стали предпосылкой возникновения разработок в области повышения устойчивости территориальных систем. В настоящее время устойчивость территории (*sustainability*)<sup>38</sup> понимается не только традиционно, но и как способности территории к поддержанию системных процессов в условиях внешних и внутренних непредсказуемых воздействий (*robustness*)<sup>39</sup>. Кроме того, все более актуальной становится новая интерпретация устойчивости (*resilience*)<sup>40,41,42</sup>, или способности экономики региона к противодействию шоковым воздействиям, переориентации или трансформации

<sup>34</sup> Chien S.S. The Isomorphism of Local Development Policy: A Case Study of the Formation and Transformation of National Development Zones in Post-Mao Jiangsu, China // *Urban Studies*. 2008. vol. 45, no. 2, 273-294 pp.

<sup>35</sup> Barca F., McCann Ph., Rodriguez-Pose P. The Case for Regional Development Intervention: Place-based versus Place-neutral Approaches // *Journal of Regional Science*. 2012. vol. 52, no. 1, 134-152 pp.

<sup>36</sup> Gordon I.R., McCann P. Industrial Clusters: Complexes, Agglomeration and/or Social Networks? // *Urban Studies*. 2000. vol. 37, no.3, 513-532 pp.

<sup>37</sup> Duranton G. California Dreamin': The Feeble Case for Cluster Policies // *Review of Economic Analysis*. 2011. vol. 3, no. 1, 3-45 pp.

<sup>38</sup> Ostrom E. A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems // *Science*. 2009. vol. 325, 419-422 pp.

<sup>39</sup> Janssen M.A., Anderies J.A. Robustness Trade-offs in Social-Ecological Systems // *International Journal of the Commons*. 2007. vol. 1, iss. 1, 43-65 pp.

<sup>40</sup> Christopherson S., Michie J., Tyler P. Regional Resilience: Theoretical and Empirical Perspectives // *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. 2010. vol. 3, iss. 1, 3-10 pp.

<sup>41</sup> Pendall R., Foster K.A., Cowell M. Resilience and Regions: Building Understanding of the Metaphor // *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. 2010. vol. 3, iss. 1, 59-70 pp.

<sup>42</sup> Bristow G., Healy A. Regional resilience: An Agency Perspective // *Regional Studies*. 2014. vol. 48, iss. 5, 923-935 pp.

экономической структуры в соответствии с изменившимися условиями, переходу к докризисному уровню развития.

Исследования о практике осуществления стратегического планирования базируются на ряде теорий и разработок в сфере территориального развития: теории эндогенного роста<sup>43,44</sup>, новой экономической географии<sup>45,46,47</sup>, институциональной экономике<sup>48,49</sup>. Также в настоящее время становятся популярными такие области знаний, как эволюционная экономическая география и поведенческая экономика.<sup>50</sup>

Экономико-географический подход является логическим продолжением недостатков предыдущего подхода и делает акцент на особенностях конкретного экономического пространства, его ресурсах и внутреннем потенциале роста. Появилось понятие территориально-ориентированных политик (*place-based policies*), в основе которых лежит учет пространственного измерения городской или региональной экономики. Согласно современным концепциям экономической географии любая территория воспринимается как неоднородное и неравномерно эволюционирующее экономическое пространство, что и является главной причиной для разработки региональных и городских стратегий.<sup>51</sup> Территориально-ориентированное мышление (*place-based thinking*) становится общепринятой тенденцией в стратегическом управлении территориальным развитием. Конкуренция между территориальными образованиями вынуждает усиливать активность в области маркетинга и брендинга, что приводит к формированию маркетингового подходов в стратегическом планировании.

Указанный подход стал отправной точкой для развития ряда возможностей. Так, восприятие экономического пространства территорий как неоднородной структуры стало позволять выделять в нем внутренние объекты роста («точки роста», кластеры, проблемные зоны и прочие элементы пространственного зонирования), позволяющие в дальнейшем

---

<sup>43</sup> Romer P.M. Increasing Returns and Long-Run Growth // Journal of Political Economy. 1986. vol. 94, 1002-1037 pp.

<sup>44</sup> Lucas R.E. On Mechanisms of Economic Development // Journal of Monetary Economics. 1988. vol. 22, no. 1, 3-42 pp.

<sup>45</sup> Krugman P. Geography and Trade. Cambridge, MA, MIT Press, 1991. 142 p.

<sup>46</sup> Krugman P. Development, Geography and Economic Theory. Cambridge, MA, MIT Press, 1995. 127 p.

<sup>47</sup> Fujita M., Krugman P., Venables A.J. The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade. Cambridge, MIT Press, 1999. 367 p.

<sup>48</sup> Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development // Journal of Economic Growth. 2004. vol. 9, no. 2, 131-165 pp.

<sup>49</sup> Acemoglu D., Johnson S. De Facto Political Power and Institutional Persistence // American Economic Review. 2006. vol. 96, iss. 2, 325-330 pp.

<sup>50</sup> Фролов Д.П., Соловьева И.А. Будущее стратегий территориального развития: анализ современных методологий // Региональная экономика: теория и практика. – 2016. – №10. – С. 28-45.

<sup>51</sup> Артоболевский С.С. Территориальные проблемы и государство: трансформация или деформация пространства? // ЭКО. – 2013. – № 1, – С. 23-41.

задействовать не только внешние государственные, но и внутренние, ранее незадействованные ресурсы.

Среди недостатков подхода отмечается склонность к копированию лучших практик других территорий как основного метода разработки стратегий, а также тесного взаимодействия с местными сообществами для выработки механизмов развития.

Ресурсный подход подразумевает рассмотрение региона как набора ресурсов различных типов, которые определяют возможные направления и ограничения его развития. Обобщающей характеристикой всех ресурсов территории является понятие «территориальный капитал», введенное в научный оборот Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).<sup>52</sup> Подобный подход ведет к возникновению сложностей в практическом применении, издержек межведомственной координации в связи с развитием всех ресурсов во всех отраслях и сферах.<sup>53</sup>

Основой маркетингового подхода является представление о территории как о корпорации. Следовательно, стратегия в этом случае направлена на максимизацию прибыли и коммерциализацию ее ресурсов. В маркетинговом подходе главным нематериальным капиталом территории является ее бренд.<sup>54</sup> Создание бренда включает в себя активное вовлечение местного сообщества в этот процесс, как основного стейкхолдера. А социально-экономическое развитие территории при этом направлено на максимально полное удовлетворение потребностей внутренних и внешних ее потребителей – населения, потенциальных жителей, бизнес-сообщества, инвесторов и туристов и прочих целевых аудиторий. Маркетинговый подход предполагает нестандартные изменения во многих сферах, что требует гибкости местных институтов. В этом смысле. В большинстве случаев государственный аппарат обладает значительной долей консерватизма и инерционностью, что мешает эффективному применению указанного подхода.

В институциональном подходе главным является минимизация трансакционных издержек (административных барьеров, неэффективных процедур и механизмов регулирования и др.). Средствами снижения этих издержек являются институты – формальные правила, неформальные нормы, органы государственной власти. Стратегии развития регионов в таком случае направлены как на выявление и преодоление институциональных ограничений использования ресурсов территории, так и на формирование качественной институциональной

<sup>52</sup> OECD Territorial Outlook 2001. OECD, 2001. 178 р.

<sup>53</sup> Harmaakorpi V., Uotila T. Building Regional Visionary Capability. Futures Research in Resource-Based Regional Development // Technological Forecasting & Social Change. 2006. vol. 73, 778-792 pp.

<sup>54</sup> Динни К. Брендинг территорий. Лучшие мировые практики. – М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013. – 336 с.

среды для разных групп стейкхолдеров.<sup>55</sup> При данном подходе повышается интерактивность процесса стратегического планирования, а государственный аппарат становится проводником услуг и направляет свою деятельность на сокращение барьеров и улучшение инвестиционного климата. Однако минусом при этом является сложность измерения эффективности деятельности институтов.

Когнитивный подход (от лат. *cognition* – познание) сконцентрирован на местных сообществах, его поведении и решениях.<sup>56</sup> Так как в этом случае социально-экономическое развитие региона главным образом зависит от направленности поведения населения, основные стратегические решения направлены на стимулирование различных групп населения. Изменение поведения разных групп населения требует трансформации моделей мышления и социальных норм, что предполагает применение только «мягких» инструментов управления. Такие инструменты, хоть и имеют положительный социальный эффект, но имеют ряд ограничений в применении и измерении результатов. Гражданское общество имеет свойство консервативности и пассивности, поэтому любые внедряемые инструменты обладают высокой степенью инертности.

В настоящее время система стратегического управления находится на этапе трансформации традиционных подходов (функционально-отраслевого и кластерного) и внедрению инновационных подходов. Территориальные образования являются сложными, неоднородными, неравномерно эволюционирующими системами, что диктует необходимость комплексного применения и комбинирования существующих методов с учетом специфики конкретного экономического пространства.

Указанные отличия являются основой для формирования основных принципов стратегического планирования. Среди научной литературы, а также в нормативно-правовых актах встречается различный набор принципов, в настоящем же исследовании приведен обзор совокупности принципов.<sup>57,58, 59,60</sup>

---

<sup>55</sup> Фролов Д.П. Имеют ли институты значение для пространственной экономики? // Пространственная экономика. – 2015. – № 1. – С. 14-37.

<sup>56</sup> Впервые представлен в докладе о мировом развитии Всемирного банка «Мышление, общество и поведение» (2015 г.).

<sup>57</sup> Власова Н.Ю. Структурная модернизация экономики крупнейших городов России. – Екатеринбург: Изд-во УГЭУ, 2000. – 255 с.

<sup>58</sup> Жихаревич Б.С. Современная экономическая политика городских и региональных властей. – СПб.: ИСЭП РАН, 1995. – 137 с.

<sup>59</sup> Региональные проблемы переходной экономики: вопросы теории и практики / Под ред. В.Г. Алиева. – М.: «Издательство «Экономика», 2002. – 646 с.

<sup>60</sup> Шарнин А.В. Совершенствование стратегического планирования развития социальной сферы муниципального района (на материалах муниципального образования «Новокузнецкий муниципальный район»). Дисс. ... канд. экон. наук, 2014. – 140 с.

Принцип целенаправленности предполагает определение стратегических ориентиров развития территории и подчинение всех существующих ресурсов их достижению.<sup>61</sup>

Принцип историзма (единства времени и пространства) состоит в привязке особенностей системы стратегического планирования к конкретным условиям выбранных регионов: уровню их социально-экономического развития и к институциональным условиям.

Принцип непрерывности планирования предполагает механизм пролонгации действия документов без отрыва от предыдущего действующего документа. Неотъемлемые черты стратегического стиля управления — преемственность и последовательность решений, преодоление «кризисного» развития страны.<sup>62</sup>

Принцип обучаемости означает формирование каждого нового этапа стратегического планирования на основе позитивных и негативных уроков предыдущих этапов стратегического планирования, а также с учетом новых знаний и творческих навыков.

Принцип системности означает выработку стратегических решений по развитию региона в контексте учета экономических, социальных, технологических, институциональных, экологических и других факторов. Кроме того, системность выражается в единстве горизонтальных и вертикальных системных взаимодействий между региональными направлениями развития, документами и приоритетами (национальными и межрегиональными).

Принцип гармонизации и синхронизации заключается в эффективном согласовании интересов, координации действий и учете ресурсов различных уровней власти, а также деятельности представителей бизнеса и регионального сообщества.

Принцип легитимности предполагает обязательное нормативное закрепление принципов, целей, задач и методов стратегического планирования, а также финансового обеспечения реализации планов, с распределением по субъектам управления и срокам применения.

Принцип субсидиарности предполагает перераспределение властных полномочий в соответствии с определением наиболее эффективного уровня их реализации.<sup>63</sup>

Принцип социальности (социальной доминантисти) заключается в признании единственной главной цели стратегического планирования — повышения уровня и качества жизни населения, проживающего на данной территории. В соответствии с этим принципом

<sup>61</sup> Лексин В.Н. Административная реформа: федеральный, региональный и местный уровни. Статья 1. Исполнительная власть федеративной России как предмет административной реформы // Российский экономический журнал. – 2006. – № 2. – С. 32–52.

<sup>62</sup> Клейнер Г.Б. Институциональные факторы долговременного экономического роста // Экономическая наука современной России. – 2000. – № 1. – С. 5-20.

<sup>63</sup> Ларина Н.И. Государственное регулирование регионального развития: мир, Россия, Сибирь. – Новосибирск: ИЭОПП СОРАН, 2005. – 512 с.

любые политики, меры и мероприятия, насколько бы эффективными они не казались с экономической точки зрения, не должны реализовываться, если они мешают социальному развитию и наращиванию человеческого потенциала.<sup>64</sup>

Принцип адаптивности учитывает возможные изменения внешней среды и предполагает разработку системы мониторинга и актуализации стратегического плана и механизмов его реализации.<sup>65</sup>

Принцип партнерства и согласования интересов состоит в поиске эффективного взаимодействия власти, бизнеса и населения. Интерпретацией принципа является вовлечение в процесс стратегирования всех «стейкхолдеров».

Принцип реалистичности и достижимости стратегических решений заключается в адекватной оценке возможностей и ограничений достижения желаемой траектории социально-экономического развития региона.

Принцип институционализации заключается в необходимости включения в основные документы, разрабатываемые в процессе стратегического планирования, не только главных целей, задач и стратегических приоритетов, но и механизмов их реализации, и вариантов корректировки институциональных условий, требуемых для реализации стратегических направлений.

Принцип открытости и информационной доступности предполагает адаптацию стратегического планирования к открытым информационным системам и участию гражданского общества в процессе планирования.

Принцип инновационности заключается в приоритете новых путей в экономическом, социальном и технологическом развитии региона над уже существующими, а также в управлеченческих технологиях.

В начале XXI в. существенно возросло количество практических разработок в сфере государственного и муниципального стратегического планирования, а также публикаций, посвященных этой тематике. Однако в общем количестве исследований сильно превалировали прикладные, ориентированные на практические аспекты процесса разработки и реализации документов стратегического планирования. В настоящее время еще не создана научная школа по региональному стратегическому планированию, равная по своей значимости школам в корпоративном управлении.

---

<sup>64</sup> Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. – Новосибирск: ИЭОПП СОРАН, 2013. – 435 с.

<sup>65</sup> Шарнин А.В. Проблемы в разработке стратегических планов в муниципальных образованиях и пути их решения // Научная перспектива. Уфа: «Инфинити» – 2012. – № 10, – С. 20–23.

## 1.2.Исторические аспекты стратегического планирования на региональном уровне в России

В зарубежной практике нет четкого разделения стратегического планирования развития территории на два вида, характерные для СССР и, впоследствии, для России: пространственное и социально-экономическое планирование развития территории. В СССР в экономической науке и практике термины «стратегическое планирование» и «стратегическое управление» использовались крайне редко, хотя при реализации ядерной и космической программ, программ формирования важнейших народнохозяйственных комплексов отдельные их элементы нашли достаточно эффективное применение. При решении задач опережающего промышленного развития еще в конце XIX в. был накоплен практический опыт применения определенных элементов стратегического планирования. В конце XIX в. Россия стала ведущей страной по размаху кооперативного движения, а также за счет постоянного расширения границ крупнейшей евразийской державой. Масштабы накладывали отпечаток на стиль мышления и управления, народное хозяйство рассматривалось как единый целостный организм, необходимо было находить компромиссы в решении проблем равновесия, пропорциональности, соотношения между сферами народного хозяйства. На определенном этапе возник вопрос о соотношении усилий государства и рыночного регулирования в обеспечении будущего страны.<sup>66</sup> Идеи опережающего промышленного развития или индустриализации возникли в экономической истории России вместе с политикой С.Ю. Витте в конце XIX в., когда наиболее значимые ученые-экономисты выступали за активное государственное регулирование экономики и разработку долгосрочных целей государственной политики в целях ускорения индустриального развития страны (М.И. Боголепов, М.И. Туган-Барановский, И.Х. Озеров).

В 1920 г. в РСФСР был разработан План восстановления и развития народного хозяйства страны на базе электрификации (ГОЭЛРО), считающийся одним из первых документов стратегического планирования в мире.<sup>67</sup> План разрабатывался специалистами, ранее принимавшими участие в разработке основ различных сфер отраслевой, а также военно-промышленной политики. В тот период большинство базовых отраслей экономики находились отнюдь не в состоянии подъема, и потому единственной реальной перспективой оживления экономики стала электрификация. ГОЭЛРО стал мощной экономической и политической основой как для внешнего лидерства СССР в стратегическом планировании, так и для

<sup>66</sup> Абалкин Л.И. Отличительные особенности российской школы социально-экономической мысли // Вестник МГУПИ. – 2010. – №30. – С. 3-6.

<sup>67</sup> Глигич-Золотарева М.В. Старые проблемы и новые подходы к стратегическому планированию в Россию // Федерализм. – 2014. – №3. – С. 83-94.

внутреннего закрепления стабильности советской власти в эпоху Новой экономической политики (1922-1927 гг.). Разработанная система селективного косвенного регулирования экономики стала прообразом системы, сложившейся на десятилетие позднее в европейских странах в рамках социал-демократических моделей. Советская модель несла в себе отпечаток разрушительных войн, и потому существенно отличалась как по политическим, так и по экономическим базовым установкам от европейских систем 1950-1970-х гг., но заложенные принципы функционирования институтов стали основой для будущих североамериканских и западноевропейских моделей планирования и регулирования смешанной экономики.<sup>68</sup>

Однако, при всех преимуществах плана ГОЭЛРО, в нем не были учтены факторы взаимного влияния развития различных отраслей, в том числе преобладающего в тот период сельского хозяйства и индустрии. Стали появляться идеи по пересмотру плана для создания основы долгосрочного развития страны на период 15-20 лет. Одной из первых программ по актуализации плана стала программа форсированной индустриализации, предложенная Г.М. Кржижановским в 1925 г. и разработанная комиссией при Госплане СССР под руководством П.С. Осадчего, Н.А. Ковалевского, Г.И. Ломова. Программа содержала в себе элементы научно обоснованного предвидения ученых и субъективных политизированных директив со стороны руководства страны. Установками форсированной индустриализации стали повышение темпов экономического роста, увеличение нормы накопления и опережающее развитие промышленности, что отражалось в директивных прогнозируемых показателях и что можно рассматривать как одну из основ современного стратегического планирования.

Кроме того, в тот период развития экономической науки появились совершенно новые методы государственного регулирования экономики: межотраслевой баланс В. Леонтьева, модель Г. Фельдмана, провизорный баланс В. Новожилова.<sup>69</sup> В исследованиях делался акцент на ресурсное обеспечение утверждаемых целей плана, поддержание сбалансированности основных отраслей народного хозяйства, что стало еще одним основанием существенного развития теории и методологии стратегического планирования.

Практика государственного управления того периода включала в себя кроме программ экономического развития краткосрочные и долгосрочные прогнозы развития народного хозяйства с включенными индикативными параметрами ожидаемого развития для важнейших предприятий государственного сектора, а также систему селективного регулирования государственного и частного сектора при помощи дифференцированных налогов, кредитов,

<sup>68</sup> Бузгалин А.В., Колганов А.И. Возрождение планирования: уроки истории (политико-экономический дискурс) // Проблемы теории и практики управления. – 2016. – № 1. – С. 5-18.

<sup>69</sup> Бухвальд Е.М., Погребинская В.А. Стратегическое планирование в России: исторический опыт и реалии экономики // Федерализм. – 2016. – №1. – с.19-30.

государственных закупок, инвестиций и прочих механизмов, сейчас являющихся частью промышленной политики.

Среди отечественных ученых, безусловно, следует упомянуть академиков Л.В. Канторовича, А.И. Анчишкина и Ю.В. Яременко, которые не только развивали общую теорию планирования, но и создавали на ее основе мощную систему плановых и стратегических документов.<sup>70</sup>

Итоги программы форсированной индустриализации рассматриваются в современной экономической науке с двух полюсов оценки. Положительная оценка итогов является превалирующей; достижение целей в рамках советских «пятилеток» стало началом не только нового этапа и облика советской экономики, но и становления институтов хозяйствования и управления. Советское планирование обеспечило на будущее способность институтов обеспечивать решение долгосрочных стратегических программ не только в военной сфере, но и в социально-экономической. Планы развития реализовывались по указанию Общеэкономического центра, включавшего в себя высшие органы партийного руководства, Совет министров, Государственный комитет по планированию (Госплан), Государственный комитет по ценообразованию (Госкомцен), государственный комитет по снабжению (Госснаб) и ряд отраслевых министерств и органов регионального руководства экономикой. Задания Общеэкономического центра через систему органов управления второго и третьего уровней доводились до непосредственных исполнителей, и на основе прямых договоров предприятий производилось большинство изделий. Рассмотренная система институтов является доминантным прообразом современной структуры органов государственной власти.

Инструмент планирования стал основным способом координации народного хозяйства, рыночное саморегулирование отсутствовало. Среди документов стратегического планирования в тот период указывались концепции, доктрины, стратегии, программы, проекты и планы устойчивого развития.<sup>71</sup>

Именно опыт СССР сыграл важную роль в развитии внедрения механизмов стратегического планирования в зарубежных странах (США, Западной Европы, Юго-Восточной Азии). Однако, при всем многообразии документов, комплексное научно-техническое и социально-экономическое прогнозирование, выполняющие роль стратегического планирования, не было подкреплено общим нормативно-правовым регулированием. Указанная проблема и в современной России стала одним из основных препятствий к развитию стратегического планирования.

<sup>70</sup> Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. – Новосибирск: ИЭОПП СОРАН, 2013. – 435 с.

<sup>71</sup> Глигич-Золотарева М.В. Старые проблемы и новые подходы к стратегическому планированию в России // Федерализм. – 2014. – №3. – С. 83-94.

Однако при всех положительных результатах реализация директивных планов определила негативные последствия планово-директивной системы. В первую очередь, это касается итогового всестороннего дефицита как потребительских благ и услуг, так и многих средств производства. В общей схеме беспрекословного исполнения директивных заданий имели место быть экономические просчеты, а также игнорирование социальных, а также культурологических аспектов развития, что привело к закономерному краху планового хозяйства.<sup>72</sup>

В экономической литературе рассматриваются множественные положительные и отрицательные итоги советской системы планирования, однако в настоящем исследовании стоит задача обнаружить истоки современных методов и принципов стратегического планирования, а также выделить существующие и воспроизводимые возможные эффективные практики планирования, существовавшего в советской системе.

Первые работы в области теории стратегического планирования в современной России появились в начале 1990-х гг. через несколько лет после распада СССР, в связи с чем можно говорить о том, что теоретические и методологические основы стратегического планирования, в том числе на региональном уровне, стали закладываться в современной российской науке начиная с этих событий, хотя во многом основаны на опыте советского планирования.

Стратегическое планирование в условиях современной России претерпело несколько этапов развития. В научной литературе приводится множество вариантов деления на периоды (или строго ограниченные конкретными событиями), так и, напротив, на размытые этапы развития стратегического планирования.<sup>73</sup><sup>74</sup> Выделение указанных этапов обусловлено конкретными событиями, обозначенными исследователями в качестве начала каждого следующего этапа, однако на развитие процесса и механизмов регионального стратегического планирования оказывала влияние совокупность факторов и событий, а каждый следующий этап являлся условным по отношению к предыдущему и не мог начинаться с единственного события и даты. Поэтому в настоящем диссертационном исследовании будет рассмотрена эволюция регионального стратегического планирования с обозначением условного деления на периоды, для которых были характерны определенные особенности федеральной политики, институтов, процессов и инструментов стратегического планирования на региональном уровне.

<sup>72</sup> Бузгалин А.В. СССР: незавершенный проект. – М.: УРСС, 2012. – 528 с.

<sup>73</sup> Татаркин А.И., Дорошенко С.В. Институт стратегического планирования в условиях формирования саморазвивающихся регионов // Экономика и общество. Москва. – 2009. – № 11-12. – С. 100-120.

<sup>74</sup> Одинцова А.В. К вопросу о стратегическом планировании в муниципальных образованиях // Федерализм. – 2016. – №2. – С. 23-42.

На первом этапе после распада СССР федеральные институты были достаточно слабы для выработки эффективной всеобъемлющей федеральной и региональной политики, поэтому этот период характеризовался региональной самостоятельностью вплоть до проявлений сепаратизма. Появились сильные регионы, практически независимые экономически от федерального центра, а также обострились национальные конфликты между отдельными территориями и регионами.<sup>75</sup>

На этом фоне органы государственной власти начали предпринимать попытки выработки единой системы региональной политики: за несколько лет было выпущено 32 указа Президента РФ и 56 постановлений Правительства РФ о мерах и программах по стабилизации экономического и социального положения.

В 1994 г. Администрация Президента РФ подготовила проекты документов «Региональная стратегия России» и «Программа развития депрессивных районов России», которые впоследствии были утверждены в Указе Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации», который стал первым официальным документом такого рода. Однако на практике он остался декларацией общих принципов и подходов.<sup>76</sup>

Изменение принципов региональной политики вызвало необходимость изменения форм документов, которые готовятся на уровне субъектов Российской Федерации. Одной из таких форм стало принятие региональных программ и стратегий.<sup>77</sup>

С 1994 г. в регионах начали реализовываться федеральные программы развития отдельных территорий. До конца 1995 г. были приняты две федеральных целевых программы социально-экономического развития регионов страны (Курильских островов Сахалинской области в 1993 г. и Республики Саха (Якутия) в феврале 1995 г.).<sup>78</sup> Самая первая не федеральная стратегия в России была разработана в 1997 г. в Санкт-Петербурге. Для работы над документом был сформирован Генеральный совет во главе с губернатором города, были привлечены эксперты в различных областях, проведен опрос населения, проанализирован

---

<sup>75</sup> Ведута Е.Н. От Госплана СССР – к стратегическому планированию национальной экономики России // Независимая газета [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.ng.ru/politics/2013-04-03/3\\_kartblansh.html](http://www.ng.ru/politics/2013-04-03/3_kartblansh.html).

<sup>76</sup> Стратегии и программы развития регионов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.fbk.ru/upload/contents/561/regions.pdf](http://www.fbk.ru/upload/contents/561/regions.pdf).

<sup>77</sup> Путь в XXI век: стратегические проблемы и перспективы российской экономики. Арбатов А.А., Адамеску А.А., Бухвальд Е.М. и др. – М., 1999. – 793 с.

<sup>78</sup> Постановление Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. № 1450 «О совершенствовании механизма государственной поддержки развития регионов Российской Федерации».

зарубежный опыт. В итоге стратегия стала эффективным ориентиром для региональных органов власти на последующее десятилетие.<sup>79</sup>

Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» определил содержание и порядок разработки государственных прогнозов и программ социально-экономического развития. Однако при этом в законе не учитывались пространственные, инвестиционные, социальные аспекты, то есть он содержательно не относился непосредственно к стратегическому планированию. В тот период отсутствовало какое-либо системное региональное управление – основные усилия были направлены на макроэкономическое, монетарное и фискальное регулирование.<sup>80</sup> Кроме того, стратегическое планирование в тот период ассоциировалось с социалистическим планированием, от чего авторы закона хотели отойти, и потому ни одного содержательного упоминания планирования в законе не было. В нем были определены основные понятия и положения прогнозов и целевых программ, однако при этом не были сформулированы требования к разработке стратегических планов и прогнозов в регионах; кроме того, параметры прогнозирования рассматривались с точки зрения «точечной экономики», без общего системного взгляда на пространственное региональное развитие. Нормативно-правовой акт также не закреплял моделей управления для бизнеса и институтов гражданского общества, то есть являлся рамочным и регулирующим лишь отдельно взятые элементы.

Роль консолидирующего органа государственной власти в тот период выполняло Министерство по делам национальностей и региональной политике, несколько раз претерпевавшее структурные изменения и упраздненное в 2001 г.

В последующие годы количество федеральных целевых программ и подпрограмм регионального развития постоянно возрастало. В федеральном бюджете на 1998 г. было указано 28 таких программ, на 1999 г. – 36 программ, а на 2000 г. – уже 42 программы.<sup>81</sup>

Вместе с началом нового политического цикла с начала 2000-х гг. условно стартует следующий этап развития стратегического планирования. В этот период был предпринят комплекс мер по существенному укреплению системы государственной власти и упорядочиванию системы государственного управления. В числе прочего, Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации

<sup>79</sup>Стратегии и программы развития регионов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.fbk.ru/upload/contents/561/regions.pdf](http://www.fbk.ru/upload/contents/561/regions.pdf).

<sup>80</sup> Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. – 435 с.

<sup>81</sup>Климанов В.В. Региональное развитие и экономическая самостоятельность субъектов Российской Федерации. – М.: Эдиториал УРСС, 2000. – 240 с.

в федеральном округе» были созданы федеральные округа как новый уровень управления регионами.<sup>82</sup>

В начале 2000-х гг. в научном и экспертном сообществе шла активная дискуссия о целесообразности внедрения стратегического управления в жизнь современной России. В частности, В.А. Май утверждал, что планирование в условиях неопределенности крайне опасно<sup>83</sup>, в то время как Г.Б. Клейнер,<sup>84</sup> напротив, настаивал на том, что стратегический процесс, т.е. процесс разработки, обсуждения, имплементации и корректировки стратегии, представляет собой одну из необходимых форм познания и построения будущего.

В 2002 г. количество программ регионального развития резко сократилось, а финансовые ресурсы были сконцентрированы на особо важных проблемах общефедерального значения: 2002 г. – шесть программ, 2003 и 2004 гг. – по семь программ.

Через такие программы, выполняющие, как правило, координирующую роль по отношению к другим федеральным и региональным программам, реализуемым на территории субъектов РФ, осуществлялось проведение активной государственной политики, направленной на поддержку перспективных отраслей и производств с учетом стратегического значения регионов и geopolитических интересов страны, создание новых экономически эффективных рабочих мест, упорядочение внутренней и внешней миграции.

Программы развития регионов затрагивали как комплексное социально-экономическое развитие даже макрорегионов (федеральные целевые программы «Дальний Восток и Забайкалье», «Юг России»), так и отдельные отрасли, различных государственных заказчиков, различные периоды реализации и кардинально отличающиеся объемы финансирования.

В целях реализации общей политики централизации регионального развития, унификации методических подходов и снижения самостоятельности регионов произошло сокращение федерального целевого планирования в пользу регионального, в том числе с началом реализации Приказа Минэкономразвития России от 17 июня 2002 г. № 170 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации». В данном документе произошла переориентация функции контроля над содержанием и качеством таких документов на Минэкономразвития России. В соответствии с приказом был разработан Порядок согласования с федеральными органами программ, которые разрабатывали регионы федерального значения, а также регионы, предполагающие использовать при реализации таких документов средства федерального бюджета. Также был утвержден Типовой макет программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, которым регионам было

<sup>82</sup> Там же.

<sup>83</sup> Май В.А. В защиту агностицизма // Журнал «Эксперт». – 2000, 31 января.

<sup>84</sup> Клейнер Г.Б. Защита от агностицизма // Журнал «Эксперт». – 2000, 13 марта.

рекомендовано пользоваться при разработке собственных программ. Теоретически регионы не обязаны были следовать типовому шаблону, однако на практике в тот момент главы регионов стали назначаемыми, поэтому подобные рекомендации приобрели «добровольно-принудительный» характер.<sup>8586</sup>

Так, в первой половине 2000-х гг., минимум в девяти регионах стратегии и программы развития были приняты «под выборы», для привлечения избирателей (таблица 1.1).

Таблица 1.1 – Соответствие выборов и сроков реализации программ/стратегий развития регионов

Регион	Срок стратегии/программы	Год выборов
Республика Мордовия	2003-2007	2003
Алтайский край	2003-2010	2004
Краснодарский край	2003-2008	2004
Волгоградская область	2004-2010	2004
Вологодская область	2004-2010	2004
Воронежская область	2002-2006	2004
Сахалинская область	2003-2010	2003
Тверская область	2004-2010	2003

Рассмотрение Типового макета с точки зрения элементов стратегии, которые он включает в себя, позволяет сделать следующие выводы. В макете был предусмотрен довольно подробный анализ социально-экономического положения региона, концентрирующийся не на конкурентных преимуществах и потенциальных возможностях, а на проблемах. Подобный анализ предыдущего опыта может быть очень полезен в случае применения «уроков» при разработке новых стратегических целей и приоритетов. Цели же в Типовом макете определялись положениями федеральных программ. В макете были указаны мероприятия и типовые задачи для успешного достижения целей соответствующих федеральных документов. Подобное подробное пособие по разработке стратегий привело к появлению множества однотипных, неиндивидуальных документов, направленных на единственную цель – получение средств из федерального бюджета. Данный подход к выработке стратегии вряд ли можно было назвать эффективным, а полученный таким образом документ скорее вел не к развитию, а к стагнации.

<sup>85</sup> Климанов В.В., Будаева К.В. Эволюция разработки и содержания документов регионального стратегического планирования в России // Региональная экономика: теория и практика. – 2014. – № 40. – С. 52-63.

<sup>86</sup> Пчелинцев О.С. Регионы России: современное состояние и проблема перехода к устойчивому развитию // Проблемы прогнозирования. – 2001. – № 1. – С. 102-115.

Несмотря на типовые требования к содержанию стратегий, процесс их разработки был организован в регионах по-разному. Так, обязательства по разработке региональных стратегий были закреплены за разными органами власти. Во многих регионах разработка стратегий относилась к ведению министерств экономики или министерств экономического развития, и документы разрабатывались их собственными силами, без аутсорсинга (стратегия Кабардино-Балкарской Республики на 2002-2006 гг., Среднесрочная Программа экономического и социального развития Ставропольского края). В отдельных случаях программа развития региона разрабатывалась по федеральному заказу (программа развития Республики Татарстан на 2001-2006 гг. являлась федеральной целевой программой). Однако многие регионы не ограничивались собственными ресурсами и применяли механизм аутсорсинга, благодаря чему появились нетиповые стратегии. Аутсорсинг мог быть организован как на конкурсной основе, так и по договоренности с научной организацией. Так, стратегия Приморского края была разработана при научном сопровождении Тихоокеанского центра стратегических разработок).

Таким образом, организация разработки стратегий на региональном уровне могла строиться по-разному. Но даже такое разнообразие подходов не обеспечивало должное качество стратегических документов.

На этом этапе процесс стратегического планирования в регионах и городах стал предметом регулярного обсуждения на форумах и конференциях, в частности, с 2002 г. на ежегодном Общероссийском форуме стратегов в г. Санкт-Петербург ([www.forumstrategov.ru](http://www.forumstrategov.ru)).

Стали формироваться специализированные общественные и коммерческие институты (Центр стратегических разработок, Ежегодный форум лидеров стратегического планирования, Клуб «Города-стратеги» и др.). Так, основной задачей Центра стратегических разработок была подготовка первой в современной России долгосрочной стратегии развития до 2010 г. Появилась поддержка развития стратегического планирования со стороны международных организаций (Всемирный банк, Департамент по международному сотрудничеству Великобритании и др.). В экспертном сообществе появились идеи о необходимости использования разработки Стратегии развития России.

В начале 2000-х гг. стали появляться стратегии развития крупнейших городов России: Новосибирска, Екатеринбурга, Омска, Казани, Волгограда, Перми и Ростова-на-Дону. Основной целевой установкой в большинстве этих стратегий являлось наращивание столичных функций и развитие комфортной городской среды. Внедрение практики стратегического планирования происходит в основном в крупных городах, характеризующихся многоотраслевой структурой экономики, более высоким уровнем кадрового потенциала.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup>Одинцова А.В. К вопросу о стратегическом планировании в муниципальных образованиях // Федерализм, 2016. – №2. – С. 23-42.

В 2003-2005 гг. стала разрабатываться первичная законодательная база для стратегического планирования на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. Кроме того, стала развиваться институциональная сторона стратегического планирования. В частности, по Указу Президента РФ от 13 сентября 2004 г. № 1168 было вновь создано Министерство регионального развития РФ, в том числе для осуществления специализированных функций координации в сфере регионального стратегического и пространственного планирования.<sup>88</sup>

В ведение Министерства, помимо всего прочего, перешли функции по «выработке государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», а также «мониторинг и анализ реализации государственной региональной и национальной политики».<sup>89</sup>

Минрегион России предложил концепцию поляризованного развития регионов, предполагающую развитие (а значит, и разработку документов стратегического характера) наиболее продвинутых и государственно важных регионов. Субъектам Федерации было предложено создавать стратегии социально-экономического развития, на которые государство было готово выделять необходимые средства из федерального бюджета.

Для создания стратегии был предложен комплексный подход в виде разработки так называемой программы комплексного социально-экономического развития региона, состоящей из трех базовых взаимосвязанных документов: первое – стратегии социально-экономического развития со сроками планирования 15-25 лет; второе – схемы территориального планирования, также ориентированной на 15-25 лет, и программы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу. Министерством был разработан порядок подготовки данных документов.

В 2005 г. Минрегионом России был сформирован новый подход к государственной политике развития регионов, который качественно изменил концепцию системы поддержки территорий. Это нашло отражение в концепции Стратегии социально-экономического развития регионов РФ, для разработки которой при Министерстве была сформирована Межведомственная комиссия, в которую вошли представители практически всех министерств и ведомств. В рамках работы Межведомственной комиссии с 2006 г. стали заслушиваться стратегии и концепции социально-экономического развития регионов на долгосрочную перспективу. В Концепции было утверждено понятие региональной политики: «система целей и

<sup>88</sup> Марача В.Г. Региональное стратегическое планирование: основные подходы и условия реализации // Проблемы теории и практики управления. – 2008. – №11. – С.35-42.

<sup>89</sup> Там же.

задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации».

Кроме того, толчком к широкому распространению региональных программ развития стало одобрение Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 гг.<sup>90</sup> Концепция предполагала, в числе прочего, укрепление финансовой самостоятельности субъектов РФ (то есть уход от политики выравнивания) и совершенствование среднесрочного финансового планирования, то есть косвенно подразумевала повышение конкуренции между регионами и их стратегиями развития.

В 2007 г. были утверждены Требования к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ в качестве этапа унификации методологии разработки стратегий. Минэкономразвития России рассматривал представленную региональную программу (стратегию) на предмет соответствия Требованиям.

Требования Минрегиона России были единственным нормативным актом, в котором был закреплен методологический подход к разработке стратегий. В нем были заложены базовые элементы документа стратегического планирования: единые требования к структуре стратегий, введение системы индикативных показателей оценки деятельности органов государственной власти региона, установленные целевые показатели и др. В документе не учитываются содержательные аспекты, что в некоторой степени обусловлено целью создания подобного документа, в связи с чем методологическая эффективность таких требований остается под вопросом.

Ответом на изменение федеральной политики стала разработка более двух десятков региональных стратегий, и к середине 2007 г. уже более чем 60 регионов разработали и утвердили собственные стратегии социально-экономического развития на долгосрочную перспективу. В большинстве это были стратегии и программы наиболее развитых регионов, являющихся «локомотивом» экономики страны. Презентации стратегий или их концепций заслушивались на заседаниях в Минрегионе России, а основные их положения раскрывались в отчетах отдельных руководителей субъектов РФ на заседаниях федерального правительства.<sup>91</sup>

На этом этапе произошла смена основного документа целеполагания с программы социально-экономического развития на стратегию. Кроме того, стали предприниматься попытки анализа стратегий регионов по различным показателям. В частности, одной из первых

---

<sup>90</sup> Распоряжение Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. №467р «О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006 - 2008 годах и плане мероприятий по ее реализации».

<sup>91</sup> Смирнов Е.П. Стратегия развития регионов: теория, практика и новые подходы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.bre.ru/risk/30532.html](http://www.bre.ru/risk/30532.html).

предложенных методик является анализ стратегий и программ развития регионов И.А. Николаевым. Позднее в работах многих исследователей были отражены попытки обобщения научных основ разработки документов долгосрочного развития регионов и муниципалитетов в рыночных условиях (С.Л. Байдаков, Б.С. Жихаревич, Г.Б. Клейнер, О.В. Козловская).

В целом, исследования содержания первых стратегий свидетельствуют о крайне низком качестве документов. В большинстве случаев стратегии представляли собой не видение региона в стратегической перспективе, а в лучшем случае некую заявку для инвестора. В худшем случае стратегий назывался просторный документ, содержащий общие соображения относительно идеального регионального развития, применимые к любому другому региону. Одним из главных недостатков документов являлось отсутствие просчета предпосылок и ресурсов для развития. В одних стратегиях не указывалось даже количество необходимых инвестиций для реализации планируемых целей, в других при наличии расчетов финансового обеспечения не делались оценки таких немаловажных показателей, как кадровый, энергетический и ресурсный потенциал. В основном под источником ресурсов в стратегиях понимались либо федеральные средства (в случае экономически слабых регионов, либо geopolitически важных) либо привлечение частных средств. К сожалению, проблема оценки финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии, осталась актуальной и по сей день, что подробнее освещено в третьей главе диссертационного исследования.

Большинство регионов ставили своим приоритетным направлением сырьевой рост, развитие проектов, связанных, прежде всего, с добычей и первичной переработкой сырьевых ресурсов. Очень малое число стратегий включало в себя территориальное развитие региона, в то время, как для крупных территорий это более чем актуально. Сколько-нибудь реальные проекты в плане инновационного роста предлагали лишь единичные регионы. Как правило, все эти проекты основывались на уже имеющемся накопленном материальном и научном капитале.

Среди общей массы стратегий можно отметить наиболее качественные, учитывающие максимальное число необходимых факторов: стратегии Красноярского, Пермского краев, Калининградской, Калужской, Липецкой, Самарской, Свердловской, Томской областей. Республики Алтай.<sup>92</sup>

Важным общим недостатком региональных стратегий являлось их, по сути, изолированное существование. Министерство регионального развития не ставило своей задачей координацию региональных стратегий, в то время, как инициативы снизу по межрегиональной координации своего развития не существовало.

---

<sup>92</sup>Стратегии и программы развития регионов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.fbk.ru/upload/contents/561/regions.pdf](http://www.fbk.ru/upload/contents/561/regions.pdf).

В 2008 г. Правительством РФ была принята Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., после чего стратегическое планирование на федеральном уровне получило новый виток развития.

Указами Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 и 537 были утверждены Основы стратегического планирования в Российской Федерации и Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. В Указе Президента РФ «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» сформулированы базовые «рамочные» постулаты для субъектов стратегического планирования.

В период посткризисного активного экономического роста, галопирующего повышения нефтяных и других экспортных цен цели и содержание «плановых документов» превратились в «прокламацию» безоговорочных и всеобщих грядущих успехов. В прогнозах рассматривались «инерционный», «оптимистический» и «пессимистический» сценарии. Для лиц, принимающих решения, принцип приятной «желательности» в прогнозных построениях неизменно более значим, нежели принцип неприкрашенной «объективности», и неудивительно, что «оптимистический» сценарий, сулящий более привлекательное (и потому политически выигрышное) будущее, вне зависимости от его реалистичности стал предпочтительным вариантом прогноза.<sup>93</sup>

С 2009 г. система регионального стратегического планирования в России развивается в условиях принципов теории нового государственного управления. Повышение взаимосвязи бюджетного и стратегического планирования, появление государственных программ на федеральном уровне и в ряде субъектов федерации стали основой для нового этапа развития стратегического планирования в регионах.<sup>94</sup>

В этих условиях многие отечественные исследователи начали говорить об институте государственного планирования.<sup>95</sup> В частности, С.Ю. Глазьев указывал на необходимость разработки стратегии экономического развития России в контексте перехода России на новый технологический уклад и несостоимости социально-экономической среды к новым условиям и применению соответствующих технологий. Вместе с этим он упоминал о необходимости создания системы стратегического планирования, включающей в себя документы различного горизонта планирования, разработанные на общей методологической

<sup>93</sup>Швецов А.Н. Систематизация инструментов перспективного планирования территориального развития: настоящая необходимость и конкретные предложения // Российский экономический журнал. – 2009. – № 1-2. – С. 49-60.

<sup>94</sup> Ноженко Д.Ю. К вопросу эволюции институционального обеспечения регионального стратегического планирования // Проблемы и перспективы развития социально-экономического потенциала российских регионов материалы V Всероссийской электронной научно-практической конференции. – 2016. – С. 517-524.

<sup>95</sup> Тамбовцев В.Л. Планирование и оппортунизм // Вопросы экономики. – 2017. – №1. – С. 22-39.

основе в целях обеспечения согласованности и иерархической взаимоувязки элементов системы.<sup>96</sup>

Как отмечал Л.И. Абалкин и другие ученые, принципиальная особенность стратегического планирования состоит в том, что его основу образуют, прежде всего, представления о качественных изменениях в обществе, государстве и экономике, о наиболее важных институциональных преобразованиях, обеспечивающих в итоге реальную достижимость целевых индикаторов стратегий.<sup>97</sup>

Г.Б. Клейнер также указывал на главную задачу современного этапа планирования в России, состоящую в разработке интегрированной системы планирования, являющейся средством борьбы с «ручным» управлением, деперсонаификацией и объективизацией управления, снижения издержек при смене лидера. В целях этого предлагалось создание многоуровневой, многосубъектной и полноаспектной системы стратегического планирования, анализа, контроля, координации, межсубъектного и межпериодного согласования планов. В частности, предлагалось создание государственной организации, осуществляющей руководство процессом стратегического управления – Росплана.<sup>98</sup>

По мнению В.Н. Лексина, в конце 2010-х гг. ситуация в политике, экономике, социальной сфере достигла парадокса. «Все жаждут стратегических решений, и никто не знает, что будет завтра. В этих условиях то, что называют «стратегией», в лучшем случае можно назвать прогнозом».<sup>99</sup> Многие «стратегии» федерального и регионального уровней начинаются с утверждений о том, что эти документы разработаны в целях обеспечения «устойчивого развития», «роста благосостояния граждан» и т. п. И ни в одной из таких «стратегий» нельзя найти четкой и простой логической связи между заявленными проблемными основаниями для разработки «стратегии» и предлагаемыми стратегическими решениями, между этими решениями и ожидаемыми результатами. Кроме того, ни в одной стратегии не исходят из того, что в обозримом будущем сохранится стагнация всех оснований жизнедеятельности, что приводит к отсутствию в документах полноценных разделов, характеризующих перспективы территорий. Чаще всего такие перспективы заключаются в создании одного крупномасштабного объекта в уже развитой сфере или территории. В связи с этим исследователи, в числе которых В.С. Бочко, считали, что ответом на вызовы рынка и

<sup>96</sup> Глазьев С.Ю. О стратегии экономического развития России. – М.: ООН РАН, 2011. – 192 с.

<sup>97</sup> Абалкин Л.И. О новой концепции долгосрочной стратегии // Вопросы экономики. – 2008. – №3. – С.37-38.

<sup>98</sup> Клейнер Г.Б. Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России // Материалы научного семинара. Вып. 5. – М.: Научный эксперт, 2011. – 96 с.

<sup>99</sup> Лексин В.Н. Стратегическое мышление при незнании будущего. Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России. Материалы научного семинара. Вып. 5. – М.: Научный эксперт, 2011. – 96 с.

глобализации должен стать переход развития территорий на использование стратегических планов, которые являются для России новой экономической формой разрешения противоречий.<sup>100</sup>

Постепенно формируется система планирования, основанная на системе программных бюджетов. Однако задача синхронизации стратегического планирования с бюджетированием остается пока в процессе решения, в связи с чем возникают сомнения в эффективности программного бюджетирования на его нынешнем этапе развития.

В первые два десятилетия понятие стратегического планирования в российской практике скорее декларировалось, чем применялось на практике. Отсутствовала правовая и экономическая определенность в отношении реализации стратегического планирования, в практике государственного управления и научных исследованиях в это понятие вкладывался различный смысл.

В октябре 2012 г. в Государственную Думу Правительством РФ был внесен проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании», разработанный в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. №596 «О долгосрочной государственной экономической политике». После длительного обсуждения данный законопроект был утвержден и получил название Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Тем не менее, еще задолго до принятия 172-ФЗ некоторые регионы приняли свои законы о стратегическом планировании, а во многих регионах существовала совокупность стратегических документов – стратегий социально-экономического, инвестиционного развития, программ и прогнозов развития на среднесрочный период. В этот же период уже реализовывались стратегии федеральных округов, а на муниципальном уровне также принимались стратегии и концепции развития на долгосрочный период, планы социально-экономического развития, а также прогнозы и муниципальные программы. На федеральном же уровне разрабатываемые документы на практике переставали быть актуальными уже к середине своего действия. После этого все разработки подобного характера либо заменялись другими аналогичными документами, либо утрачивали свою значимость в качестве практического ориентира государственной политики. В результате к началу разработки федерального закона федеральный центр в отношении регулирования стратегического

---

<sup>100</sup> Бочко В.С. Стратегическое планирование социально-экономического развития территории – нарождающаяся экономическая форма ответа на вызовы рынка и глобализации // Экономика региона. – 2005. – №1. – С.20-38.

планирования оказался в роли аутсайдера, отсутствовала единая система, взаимоувязанная с системой территориального и бюджетного планирования.<sup>101</sup>

Поэтому принятие Федерального закона стало своеобразным прорывом не только в отношении развития теории и методов стратегического планирования на всех уровнях управления, но и в отношении закрепления лидирующей роли федерального центра в методологии и практике социально-экономического стратегирования. В этом отношении закон стал своеобразной декларацией о намерениях руководства реализовать систему стратегического планирования. С точки зрения нормативно-правового поля законом были установлены правовые основы стратегического планирования, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных, региональных и муниципальных органов власти и порядок их взаимодействия с иными субъектами стратегического планирования. То есть по новым законодательным рамкам муниципальный уровень управления стал полноправным участником системы стратегического планирования.

В процессе разработки 172-ФЗ претерпел множество изменений, в том числе появилась стройность в понятиях, исчезли некоторые нетипичные понятия (стратегическое прогнозирование и стратегический контроль), был конкретизирован категориальный аппарат стратегического планирования. Важным является среди прочих аспектов закрепление целеполагания в нормативно-правовом поле: впервые в российском законодательстве появилась постановка во главу угла управления развитием страны конкретных целей, которые к тому же характеризуются определенными качественными и количественными показателями.<sup>102</sup><sup>103</sup>

Законом в целом определена единая нормативно-правовая и институциональная база подготовки, согласования и реализации плановых и прогнозных документов стратегического характера, позволяющая всем уровням власти сохранять функциональную самостоятельность и одновременно быть структурными элементами единой «вертикали» этой системы управления.

Содержание закона как регулятивного документа в процессе его доработки было несколько децентрализовано. Первоначальные версии законопроекта в основном описывали задачи и инструменты стратегического планирования, присущие федеральному звену управления. В окончательном варианте закона более четко просматривается идея «вертикали» стратегического планирования с позиционированием роли и места в ней регионального и муниципального звена управления, что отвечает реалиям России как государства

<sup>101</sup> Бухвальд Е.М. Стратегическое планирование – институциональная основа перехода к устойчивому развитию российской экономики // Федерализм. – 2016. – №1. – с.19-30.

<sup>102</sup> Глигич-Золотарева М.В. Старые проблемы и новые подходы к стратегическому планированию в России // Федерализм. – 2014. – №3. – С. 83-94.

<sup>103</sup> Лексин В.Н. Стратегическое целеполагание в структуре государственного управления // Проблемы теории и практики управления. – 2017. – № 5. – С. 8-20.

федеративного типа.

В результате последовательных доработок в законе удалось в большей мере отразить взаимосвязь и взаимообусловленность отраслевого и пространственного «срезов» стратегического планирования и предусмотренных в данном случае документов, в том числе государственных программ.

Кроме того, были нормативно закреплены принципы осуществления стратегического планирования, являющиеся одной из научных составляющих этого процесса: единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности, ответственности участников, прозрачности, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеримости целей, соответствия показателей целям и программно-целевой принцип.

В новом законодательстве был также урегулирован институт мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, ранее не находивший законодательного закрепления, в том числе в части связи мониторинга и коррекции реализуемых документов. В этой же связи среди новых положений необходимо отметить введение ответственности за нарушение законодательства в сфере стратегического планирования, а также создание федерального государственного реестра документов и создание федеральной информационной системы стратегического планирования.<sup>104</sup> Относительно последнего аспекта в 2015 г. был принят ряд нормативно-правовых актов в развитие информационной системы,<sup>105</sup> в результате чего была запущена государственная автоматизированная информационная система «Управление», в которой в настоящее время реализуется регистрация и ведение реестра документов стратегического планирования.<sup>106</sup>

Важным для настоящего исследования является новшество относительно типов и перечня документов стратегического планирования, разрабатываемых на различных уровнях государственного управления. Были выделены три группы документов: целеполагания, прогнозирования, а также планирования и программирования. Так, с утверждением закона стратегия социально-экономического развития стала важнейшим документом в рамках целеполагания на региональном уровне. Кроме того, нормативно-правовыми требованиями

---

<sup>104</sup> Там же

<sup>105</sup> Постановление Правительства РФ от 25 июня 2015 г. № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования», Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2015 г. № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в Положение о государственной автоматизированной информационной системе «Управление».

<sup>106</sup> Официальный сайт государственной автоматизированной информационной системе «Управление» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gasu.gov.ru>.

закрепилась необходимость разработки в каждом регионе не только стратегии, но и законов, регулирующих стратегическое планирование, а также ряда иных документов в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования: стратегия развития субъекта части субъекта Российской Федерации, прогноз социально-экономического развития (долгосрочный и среднесрочный), бюджетный прогноз, план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития, государственные программы, а также схема территориального планирования.

Если кратко рассматривать эволюцию типов стратегий с точки зрения их целевой направленности, то первыми были стратегии развития и размещения производительных сил. Предполагалось оптимальное использование ресурсов и производительных сил территории в соответствии с экономическими, транспортно-географическими, экологическими и другими критерии, задаваемыми директивно. В начале 2000-х гг. стратегии предполагали под собой единственную цель – привлечение финансовых ресурсов. На этом этапе определялись основные проблемы территории для разработки программ по федеральному шаблону для получения средств федерального бюджета. С развитием методов региональной политики появились стратегии пространственной организации с целью формулирования дифференцированной политики. Для этого предлагалось зонирование территории с выделением районов различного типа. Экономический кризис 2008 г. определил необходимость оценки и развития потенциала регионов и конкретных отраслей, в связи с чем появились стратегии изменения структуры экономики. Такие документы были направлены на поиск перспектив опережающего развития через формирование отраслевой структуры, основанной на специализации и взаимодополнении отраслей, а также на повышение удельного веса отраслей с высокой добавленной стоимостью, формирование производственных кластеров.

### **1.3.Состояние и перспективы современного этапа стратегического планирования в России**

Принятие федерального закона позволило сформировать наиболее важные основы повышения качества государственного и муниципального стратегического управления, особенно с точки зрения создания условий для модернизации и устойчивого развития российской экономики. Система стратегического планирования была пополнена новыми инструментами. На определенном этапе развития такими новациями стали национальные проекты, затем это были государственные программы, в настоящее время таким инструментом являются приоритетные проекты.

Однако реализация преимуществ стратегического планирования требует многих иных предпосылок как экономического, так и правового и институционального характера.

Среди пробелов экономического характера наиболее существенной является ресурсная сторона осуществления стратегического планирования по новому закону. Экономические последствия двух кризисов в России демонстрируют необходимость учета высокой турбулентности внешней среды, однако в законе предполагается, что ресурсы имеют свойство бесконечности, а внешняя среда является неизменной. В условиях массового дефицита ресурсов и кризиса, а также в условиях модели «экономического федерализма» и распределением ресурсов со стороны федерального центра для большинства регионов в настоящее время практически отсутствует возможность подготовки практически значимых региональных стратегий. Принципиально необходимым является усиление сценарного подхода, естественного для попыток стратегирования в ситуации очень многих неопределенностей, рисков и даже шоков в экономическом будущем страны и ее регионов. В самом законе идея сценарного планирования есть, но она по непонятным причинам адресуется только стратегическому прогнозу, что явно представляется недостаточным. Ввиду этого необходима объективная оценка ресурсов, которыми располагает страна для решения крупномасштабных задач, формирование системы мониторинга количественных и качественных характеристик таких ресурсов. Кроме того, необходима разработка методологии постановки реальных целей долговременного характера.<sup>107</sup> Некоторыми исследователями предлагается введение сценарного планирования в виде описания потенциально вероятных трендов социально-экономического развития страны и, соответственно, системных планов действия Правительства РФ и его экономического блока на случай наступления тех или иных негативных обстоятельств.

Одним из существенных ограничений развития регионального стратегического планирования является отсутствие актуальных документов федерального уровня в рамках целеполагания, а именно стратегий социально-экономического и пространственного развития. В настоящее время данные документы находятся в стадии разработки и должны быть утверждены в начале 2018 г., в то время как в большинстве европейских и восточных стран действуют документы стратегического планирования, в которых закреплены основные приоритеты и направления развития страны и ее регионов.

В процессе разработки стратегических документов и формирования стратегический направлений развития в европейских странах опираются на Стратегию Европейского союза на период до 2020 г. «Стратегия умного, устойчивого и инклюзивного роста». В стратегии обозначено пять целей, на достижение которых должна быть направлена политика каждой

---

<sup>107</sup> Бухвальд Е.М., Погребинская В.А. Стратегическое планирование в России: исторический опыт и реалии экономики // Федерализм. – 2014. – № 4, – С. 21-36.

европейской страны: трудоустройство, исследования и инновации, экология и энергетика, образование, борьба с бедностью. Кроме того, в документе обозначены три взаимодополняющих приоритета: умный рост, устойчивый рост и инклюзивный рост.

Основываясь на рекомендациях Комиссии Европейского Союза по адаптации положений Стратегии, каждая страна должна преобразовать стратегические цели в национальные задачи и направления развития.

Стратегические приоритеты Австрии отражены в «Стратегии 2020 – перспективы для исследований, технологий и инноваций в Австрии» («*Becoming an Innovation Leader: Realizing Potentials, Increasing Dynamics, Creating the Future – RTI Strategy 2020*»): устойчивое развитие и социальная значимость, технологии и инновации, образовательный треугольник «образование, дополнительное образование и высшее образование», предоставление финансирования на конкурентной основе, фокус на потенциал и сильные стороны, выход предприятий на среднесрочную окупаемость, национальные стратегии международного сотрудничества, прозрачность и гуманность государственной политики.

Стратегическое развитие Великобритании закреплено в Долгосрочном экономическом плане Правительства Великобритании (*The government's long-term economic plan*) и Национальной программе реформ (*UK National Reform Programme 2014*). Кроме того, стратегическое планирование Великобритании отражено в Стратегии регионального развития Северной Ирландии. Этот стратегический документ не является фиксированным планом, представляя рамочные условия реализации, подготовленные в тесном сотрудничестве с сообществом и определяющие видение и основные вызовы развития региона.

Долгосрочное развитие Ирландии отражено в Стратегии роста (*Strategy for Growth*) в трех основных приоритетах: гарантии платежеспособности по государственному долгу, финансирование экономического роста, содействие занятости и улучшение стандартов жизнедеятельности населения. Кроме того, в Ирландии действует стратегия пространственного развития на 2002-2020 гг. (*National Spatial Strategy*), в которой заложены основные направления деятельности в рамках территориально-пространственного развития.<sup>108</sup> Также на региональном уровне органы власти обязаны каждые пять лет подготавливать региональные доклады с анализом общих требований развития региона, планов развития местных органов власти в регионе и обеспечения совместного развития приграничных районов, а также сферы предоставления услуг в регионе.<sup>109</sup>

<sup>108</sup>Борисенко А.И. Ирландия и политика ЕС по оказанию финансовой помощи странам еврозоны // Современная Европа. – 2011. – № 4. – С. 95–108.

<sup>109</sup> Scott M. Strategic spatial planning and contested ruralities: Insights from the republic of Ireland // European Planning Studies. 2006. Vol. 14. № 6. P. 811–829.

Стратегия регионального развития Финляндии – 2020 состоит из двух ключевых частей: видение приоритетов регионального развития и подробный анализ тенденций развития в 2010-х гг. с оценкой их последствий.<sup>110</sup>

Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 г. является основным документом стратегического планирования в стране. В рамках проекта Европейского Союза «Содействие региональному и местному развитию в Республике Беларусь» в Беларуси были разработаны стратегии развития всех областей. Это первый опыт стратегирования на областном уровне, до этого существовали только документы районного или городского уровня.

В «Новом плане развития» Венгрии определены две основные цели: усиленная политика занятости населения и установление условий устойчивого экономического роста. Ключевым приоритетом является укрепление сбалансированности направлений развития.

Литва обозначила приоритеты стратегического развития в долгосрочном документе «Прогрессивная стратегия Литвы 2030». В документе выделены три основные сферы прогресса: общество, экономика и управление.

В восточных странах стратегическое планирование строится на своих собственных принципах и истории. По сравнению с опытом западных народов постсоциалистическая региональная формация несет в себе прочную основу своей социалистической истории.

В Китае Национальная комиссия по развитию и реформам разрабатывает социально-экономические планы. Эти планы действуют с дореформенного периода, но в последнее время они содержат сильный пространственный элемент. Считается, что социально-экономическое планирование способно направлять и ограничивать пространственные планы других министерств, поскольку оно используется для разъяснения общего положения регионов и крупных городов, предоставления чертежей для приоритетных областей развития и решения проблем, которые сложны для один город или одна провинция для решения. Самый ранний региональный план был подготовлен Комиссией по строительству Гуандун в 1989 г. С 2003 г. региональное стратегическое планирование в Китае расцвело в глубине и масштабах. Одной из наиболее поразительно новых характеристик новых региональных планов была их явная озабоченность стратегическим вмешательством. Политическая ориентация была направлена на всеохватывающий приоритет консолидации и стратегического репозиционирования в контексте предполагаемой интенсификации межгосударственной конкуренции.

В институциональном плане существует общая нехватка административных структур для создания горизонтальных сетей между городами, поскольку в Китае нет традиции

<sup>110</sup> Ильина И.Н., Плисецкий Е.Е., Копыченко Г.С., Рыбина Е.Г. Оценка качества разработки региональных стратегий развития в России // Региональная экономика: теория и практика. – 2016. – № 5. – С. 178-196.

оценивать этот тип городского партнерства, а доминирующие связи иерархически организованы в многоуровневом состоянии. Эти инициативы слишком слабо организованы и неформально структурированы для обеспечения работоспособных механизмов. Эта ситуация создает региональную зависимость от стратегического вмешательства провинциальных или государственных структур.<sup>111</sup>

В Саудовской Аравии стратегическое развитие происходит в соответствии с долгосрочным планом развития и трансформации экономики страны, который получил название «Видение Королевства Саудовская Аравия 2030». Согласно документу, в 2030 г. Саудовская Аравия: сердце арабского и исламского миров, центр притяжения инвестиций и узел, соединяющий три континента. Среди заявленных целей: попадание трех саудовских городов в топ-100 лучших мировых городов, рост числа людей, регулярно занимающихся спортом, с 13 до 40%, рост доли работающих женщин с 22 до 30%, попадание в топ-15 крупнейших мировых экономик, увеличение ненефтяного дохода со 163 млрд до 1 трлн долларов и др.

В Египте актуальная стратегия развития страны до 2030 г. была утверждена в 2016 г. Доклад «Стратегия устойчивого развития: Египет – 2030» подготовил экономический блок Кабинета министров. Ожидается, что по итогам реализации Стратегии страна к 2030 г. будет иметь конкурентоспособную и диверсифицированную экономику, основанную на инновациях и знаниях, сотрудничестве и экономическом равновесии.

Япония является одной из стран, которые используют региональное планирование в его всеобъемлющей форме. В настоящее время имеются две взаимосвязанные системы государственных планов: комплексные национальные планы развития и национальные планы землепользования и планы различного административно-территориального уровня. Эти планы предназначены для реализации региональной политики в стране и способствуют снижению региональных диспропорций, обеспечивая основу для сбалансированного государственного развития. Одной из важнейших особенностей японского регионального планирования является наличие принципа всеобъемлющего сотрудничества и взаимосвязей между всеми заинтересованными сторонами различных уровней управления. Так, региональные планы развития связаны с национальными планами землепользования и планами развития. В то же время региональные и муниципальные планы содержат более конкретные цели, имеющие приоритетное значение для отдельных районов.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup>Xu J. Governing city-regions in China. Theoretical issues and perspectives for regional strategic planning // TPR, 79 (2–3) 2008.

<sup>112</sup> Merkusheva O. Regional Policy in Post-Industrial Japan // Hemispheres. Studies on Cultures and Societies. 2013. № 28. P. 117–133.

Национальная стратегия развития Таджикистана нацелена на реализацию трех национальных приоритетов: достижение энергетической независимости, выход из транспортной изоляции и обеспечение продовольственной безопасности. Также стратегия предусматривает обеспечение грамотности населения, увеличение продолжительности жизни, снижение детской и материнской смертности, улучшение условий жизни, создание новых рабочих мест, устойчивое сохранение показателей микро- и макроэкономического развития страны.<sup>113</sup>

В Индии стратегическое развитие происходит в соответствии с разрабатываемыми планами на каждые пять лет. Макроэкономические условия, в которых принимался действующий 12-й план, являлись менее благоприятными, чем для 11-го плана. В 2012 г. мировая экономика переживала продолжительное замедление, что накладывало ограничения на развития национальной экономики Индии: усилилось инфляционное давление, крупные инвестиционные проекты в области энергетики и транспорта замедлились из-за множества проблем внедрения. При разработке такой программы Комиссия по планированию опиралась на четыре ключевых элемента. Во-первых, стратегия должна быть прочно основана на понимании сложностей проблем развития, с которыми сталкивается Индия, с учетом трансформации мировой экономики. Во-вторых, прогресс будет достигнут путем сочетания действий правительства как в политике, так и в государственных программах, а также усилий многих частных лиц, играющих важную роль в экономике. В-третьих, расходы на государственные программы должны увеличиваться во многих областях, но это должно сопровождаться улучшением реализации. Наконец, процесс планирования должен служить способом привлечения различных заинтересованных сторон к совместной работе для достижения консенсуса по ключевым вопросам. Видением плана является «Быстрый, устойчивый и более инклюзивный рост», в нем предлагается три сценария развития экономики Индии под названием «Сильный инклюзивный рост», «Недостаточное действие» и «Политическая ловушка».<sup>114,115</sup>

Характерной чертой стратегического планирования зарубежных стран является наличие общего рамочного стратегического документа, определяющего основные направления регионального развития на долгосрочную перспективу. Разрабатываемые регионами стратегические планы развития должны быть связаны с рамочным документом, даже

<sup>113</sup> На реализацию новой Национальной стратегии развития Таджикистана необходимы 118,1 млрд. долл. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://avesta.tj/2016/12/01/na-realizatsiyu-novoj-natsionalnoj-strategii-razvitiya-tadzhikistana-neobhodimy-118-1-mlrd>.

<sup>114</sup> India. Planning Commission. Twelfth five year plan (2012/2017). Planning Commission, Government of India. 2013.

<sup>115</sup> Тюменцев В.А. Совершенствование механизма стратегического планирования развития региона. Диссертация ... кандидата экон. наук. – Иркутск, 2014. – 206 с.

реализация специфических целей региона должна быть нацелена на достижение стратегических инициатив.

Стратегическое планирование эффективно реализуемо не только потому, что оно выступает как особый интегратор программно-целевых методов управления и бюджетирования, но и дает возможности согласованного целеориентированного действия всех инструментов регулирования пространственного развития: каналов межбюджетных отношений, государственных программ отраслевой и территориальной направленности, инвестиционных проектов, деятельности федеральных институтов развития и прочего. В законе отсутствует нацеленность основных положений на формирование системы предпосылок инновационной модернизации экономики, в том числе институционального характера. В настоящее время правовые и институциональные рамки такого взаимодействия еще не сформированы.<sup>116</sup> Следовательно, для обеспечения разумной и эффективной практики стратегического планирования требуется новая модель бюджетного федерализма.<sup>117</sup>

Одной из проблем закона стал его рамочный характер, заключающийся в закреплении общих вопросов и игнорировании методологических принципов, а также вопросов взаимосвязи документов и субъектов стратегирования.<sup>118</sup>

Во-первых, несмотря на нормативно-правовое закрепление мониторинга и контроля, эти процессы в данный момент не наложены на практике. Проблемой законодательства о стратегическом планировании является отсутствие проработки системы показателей для обеспечения эффективного мониторинга и контроля исполнения документов. Несмотря на то, что в законе закреплено место целевых показателей, не указано, какими они должны быть.

Во-вторых, отсутствует единая методология реализации ФЗ-172 и единых принципов разработки документов стратегического планирования. Федеральные органы исполнительной власти приступили к разработке отдельных методических рекомендаций для отдельных документов при отсутствии прописанных в законе норм единства принципов и методологии, единства порядка осуществления стратегического планирования, взаимосвязи, преемственности и непрерывности планирования, четкой последовательности этапов разработки документов.<sup>119</sup> В частности, в 2017 г. были утверждены Методические рекомендации по разработке и

<sup>116</sup> Бухвальд Е.М. Стратегическое планирование – институциональная основа перехода к устойчивому развитию российской экономики // Федерализм. – 2016. – №1. – с.19-30.

<sup>117</sup> Швецов А.Н., Демьяненко А.Н., Украинский В.Н. Деструктивные стереотипы российского стратегического планирования и их возможные последствия для практики регионального стратегирования // Регионалистика. – 2016. – Т. 3. – № 3. – С. 48-60.

<sup>118</sup> Селиверстов В.Е. Стратегическое планирование и стратегические просчеты: российские реалии и тенденции // Регион: экономика и социология. – 2016. – № 4. – С. 6-45.

<sup>119</sup> Полтерович В.М. О формировании системы национального планирования в России // Журнал НЭА. – 2015. – № 2. – С. 237–242.

корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта РФ и плана мероприятий по ее реализации.

В-третьих, в законе не прописаны механизмы обеспечения согласованности различных документов стратегического планирования, очередность их разработки и взаимозависимость. Обилие документов с неясным соподчинением создает впечатление их избыточности. В тексте закона определены лишь некоторые особенности взаимосвязи документов стратегического планирования на федеральном и региональном уровне, в том числе следующие:

- Отраслевые документы стратегического планирования на федеральном уровне «могут быть основой для разработки государственных программ субъектов РФ».

- Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ является основой для разработки государственных программ субъекта, схемы территориального планирования субъекта и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта.

- Стратегия пространственного развития РФ учитывается в том числе «при разработке и корректировке ... стратегий социально-экономического развития субъектов РФ».

- Стратегии социально-экономического развития макрорегионов «могут быть основанием для принятия решения о разработке государственных программ РФ, сформированных по территориальному принципу для соответствующих макрорегионов, в целях реализации указанных стратегий». Также такие стратегии «учитываются при разработке и корректировке государственных программ РФ, стратегий социально-экономического развития субъектов РФ, схем территориального планирования субъектов РФ и иных документов стратегического планирования».

- Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период разрабатывается «с учетом прогноза научно-технологического развития РФ». Прогноз содержит в числе прочего «основные параметры государственных программ субъекта РФ».

- Бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период разрабатывается в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

- Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период разрабатывается «на основе прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочный период, стратегии социально-экономического развития субъекта РФ». Прогноз содержит в числе прочего «основные параметры государственных программ субъекта РФ».

- Схема территориального планирования субъекта РФ «основывается на положениях стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, стратегий социально-экономического развития макрорегионов и отраслевых документов стратегического планирования РФ».

Также риск несогласованности может возникнуть в случае утверждения документов в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципам до утверждения стратегического прогноза Российской Федерации и утверждения стратегии социально-экономического развития Российской Федерации.<sup>120</sup>

В течение прошедшего периода с момента утверждения 172-ФЗ в него были внесены несколько изменений, в том числе добавлен новый документ стратегического планирования федерального уровня Стратегия научно-технологического развития РФ. Однако в законе отсутствуют указания на взаимосвязь этого документа с документами регионального уровня.

До сих пор сохраняет актуальность недостаточная согласованность положений закона с бюджетным процессом. Этот аспект осложнен недавним переходом страны на программный бюджет, поэтому как всех уровнях управления не было достаточного периода для наработанной практики в целях выявления и внедрения наиболее успешного опыта реализации программно-целевого метода. В этой связи необходимо формирование достаточной и стабильной финансово-бюджетной базы реализации долгосрочных планов социально-экономического развития.<sup>121</sup>

Важным элементом сбалансированной системы стратегического планирования должно являться макроэкономическое прогнозирование. Документами прогнозирования на уровне субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ являются: прогноз социально-экономического развития субъекта Федерации на долгосрочный период; бюджетный прогноз субъекта Федерации на долгосрочный период; прогноз социально-экономического развития субъекта Федерации на среднесрочный период. На практике повсеместно используется среднесрочный прогноз социально-экономического развития, так как он лежит в основе расчетов проектов бюджета, а соответственно программного приложения к региональным законам о трехлетнем бюджете. Связь прогнозирования социально-экономического развития с долгосрочным бюджетным прогнозированием при этом также прослеживается далеко не всегда. В ряде регионов долгосрочный прогноз социально-экономического развития вообще отсутствует. Эти обстоятельства не позволяют обеспечить государственные программы качественной прогнозной базой, что сказывается на их реалистичности.

Недостаточный, а часто формальный подход к использованию долгосрочного бюджетного прогноза не позволяет обеспечить логичную взаимосвязь стратегий, регионального

---

<sup>120</sup>Заключение Счетной палаты РФ о реализации плана по разработке нормативных правовых актов, необходимых для реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 16 декабря 2015 г.

<sup>121</sup> Лексин В.Н., Порфириев Б.Н. Оценка результативности государственных программ социально-экономического развития регионов России // Проблемы прогнозирования. – 2016. – № 4. – С. 81-94.

бюджета и государственных программ. Достаточно часто в бюджетном прогнозе только фиксируются финансовые показатели государственных программ, а реального влияния на определение их параметров прогноз не оказывает. Разработка бюджетного прогноза должна предшествовать разработке проекта бюджета, но как правило, совпадает, в результате прогноз теряет практическую значимость. Только при реальном использовании бюджетных прогнозов можно обеспечить нужный формат включения финансовых показателей в стратегические планы, а затем их трансляцию в бюджет и государственные программы.

В 2016 г. Правительство РФ инициировало создание проектных офисов на федеральном и региональном уровне. Под проектным управлением понимается модель планирования, организации и контроля всех видов ресурсов для эффективного решения задач и достижения цели проекта.

На федеральном уровне в этой сфере приняты Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» и Распоряжение Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 2165-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации на 2016 и 2017 годы». Кроме того, были внесены изменения в Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594, а также в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588.

Органам государственной власти субъектов РФ рекомендовано организовать проектную деятельность на региональном уровне. Представляется целесообразным, что проектное управление должно найти свое место и в системе регионального стратегического планирования: оно может применяться в управлении государственными программами и крупными инвестиционными проектами.

Кроме того, отсутствует должное согласование 172-ФЗ с другими федеральными законами в области социально-экономического регулирования. Прежде всего это касается закона о промышленной политике и закона о государственно-частном партнерстве. В законе нет положений, утверждающих использование практики государственно-частного партнерства как наиболее действенного в условиях рыночного хозяйства механизма реализации всех стратегических планов и проектов, а также принципов функционирования институтов развития.<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup>Бухвальд Е.М., Погребинская В.А. Стратегическое планирование в России: исторический опыт и реалии экономики // Федерализм. – 2014. – № 4. – С. 21-36.

В части усиления координации работы федеральных органов исполнительной власти по реализации закона целесообразным является определение федерального органа исполнительной власти, ответственного за координацию взаимодействия министерств и ведомств по вопросам стратегического планирования.<sup>123</sup>

Также одним из важных недостатков законодательства является пространственный срез. В законодательстве указано, что стратегия пространственного развития Российской Федерации должна основываться на положениях «Основ государственной политики в сфере пространственного развития», а в соответствии с теоретической логикой должно происходить наоборот. В настоящее же время на федеральном уровне отсутствует Стратегия пространственного развития. В законе закреплено 12 принципов стратегического планирования, однако ни один принцип не содержит упоминания территориального или пространственного аспектов планирования. Десять задач стратегического планирования (статья 8) также не ориентированы на пространственное развитие, упоминания и территориальном срезе нет.<sup>124</sup>

Кроме того, закон не предусматривает региональные различия, ведущие к разработке иных, отличных от утвержденного списка документов. В настоящее время система стратегического планирования пространственного развития основывается на принципе «абсолютного универсализма». При этом на практике научно обоснованная типизация субъектов подменяется принципом «приоритезации», имеющим неустойчивый характер. Часто опираются на субъективные факторы, хотя более важным представляется место региона, его производительные и природные особенности, а не действия конкретных властей. Принцип типизации субъектов должен быть утвержден как основополагающий в стратегировании пространственного развития. В соответствии с типами регионов должны выбираться инструменты развития. Поэтому ошибочным является то, что список документов стратегического планирования в законе закрытый. Перечень должен содержать минимум обязательных положений, а также возможность разработки своих документов (в частности, отраслевых стратегий).<sup>125</sup>

В целом, успешному пространственному развитию препятствует ряд факторов, среди которых большую роль играют институциональные барьеры, ставшие более явными в

---

<sup>123</sup>Заключение Счетной палаты РФ о реализации плана по разработке нормативных правовых актов, необходимых для реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 16 декабря 2015 г.

<sup>124</sup> Жихаревич Б.С., Лебедева Н.А. Трансляция идей трансформации регионального пространства в документы стратегического планирования // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2015. – № 4. – С. 64.

<sup>125</sup> Кузнецова О.В. Региональная политика России: дискуссионные вопросы современного этапа развития // Региональные исследования. – 2016. – №4. – С. 10-16.

кризисных условиях.<sup>126</sup> Среди них критичным является состояние системы межбюджетных отношений, не стимулирующей развития. Еще одно следствие вертикали власти и российской политической системы в целом – усиление geopolитических приоритетов в поддержке регионов. В рыночной экономике, в отличие от плановой, территориальные пропорции развития невозможно определить директивным способом – сдвиг на Восток или освоение Севера. Следовательно, для обеспечения сбалансированного регионального развития необходим отказ от сверхзатратных geopolитических приоритетов пространственного развития в ущерб рациональным экономическим. Необходим поиск эффективного баланса выравнивающей и стимулирующей региональной политики.

Также важным барьером является сохранение плохого инвестиционного климата, начиная с 2013 г., когда прекратился рост цен на нефть и началось сокращение инвестиций. Следствием этого процесса стало исчерпание возможностей роста доходов населения за счет перераспределения огромной нефтяной ренты и стимулирования потребительского кредитования. Среди характеристик населения, препятствующих экономическому развитию, отмечается низкая мобильность населения, в том числе трудовая. Российские миграции, в том числе трудовые, направлены из села, малых и средних городов в крупные города-центры.

Неконкурентоспособная структура экономики многих регионов является еще одним препятствием к эффективному пространственному развитию. В настоящее время большая часть регионов остается зависимой от средств федерального бюджета, в то время как в условиях нестабильного глобального развития перед любыми экономическими системами встают вызовы и угрозы, связанные с воздействием внешних сил и факторов: политических и вооруженных конфликтов, макроэкономических и валютных кризисов, внедрения технологических инноваций, изменения экологической ситуации и т.п.

Федеральный закон № 172-ФЗ принципиально изменил ситуацию для муниципального уровня управления, определив для всех субъектов и органов местного самоуправления иерархию обязательных документов стратегического планирования. В результате органы местного самоуправления получили возможность разработки стратегии социально-экономического развития в пределах установленных полномочий. Однако, на самом деле, и в нынешнем правовом пространстве существует ряд проблем. Так, положения закона № 172-ФЗ вступили в противоречие с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Анализ содержания стратегий, принятых в разных муниципальных образованиях, показывает, что цели и задачи, которые в них формулируются, выходят далеко за рамки вопросов местного значения,

---

<sup>126</sup> Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития после кризиса: от больших проектов к институциональной модернизации // Журнал НЭА. – 2015. – № 2. – С. 226–230.

установленных в 131-ФЗ.<sup>127</sup>

В настоящее время, несмотря на трансформацию подходов и методов к стратегическому планированию, реализация такого управления происходит в большинстве в соответствии с государственным подходом, который ориентирован на централизацию системы и сохранение субординационной логики «вертикали власти». К сожалению, в подобном подходе на первый план выходят приоритеты по упорядочиванию и юридическому закреплению исчерпывающе полного комплекса вопросов, определяющих смысл, предпосылки, процедуры, сроки и документы стратегического планирования, что часто ведет к бесконечному числу бесполезных формальных документов с неясным соподчинением. Однако увеличение числа документов, методологически сопровождающих разработки стратегических документов, в том числе ведет к излишней формализации и официализации процесса стратегирования, что, безусловно, в конечном итоге не отразится благотворно на содержательном смысле регионального стратегического планирования в контексте управления регионом.<sup>128</sup>

Разработка стратегий в России, по словам Н.В. Зубаревич, «напоминает строительство воздушных замков или планы поворота сибирских рек». К указанной проблеме добавляется некорректная интерпретация зарубежного опыта (который кроме всего прочего обладает высокой степенью ситуативности) в части отрывочного заимствования определенных механизмов без системного подхода. В результате такого рода обобщения доминируют над аналитическими обобщениями и вытекающими из них практическими рекомендациями.

\*\*\*

В настоящее время в результате существования двух различных основ современного этапа стратегического планирования в России, плановой советской экономики и ситуативного зарубежного опыта, включающего как корпоративное стратегическое управление, так и опыт осуществления государственного стратегического планирования, теоретическая и методологическая основа представляет собой скорее набор практически ориентированных механизмов, не связанных между собой единой теоретической и методологической основой.

При этом стратегическое планирование плохо поддается однозначному упорядочению в формате строгих методологических процедур, многие факторы должны определяться неформальными факторами, влиять на которые в том числе должна команда разработчиков стратегических документов, а также иные ключевые участники процесса планирования. Поэтому стратегия как документ целеполагания в рамках системы документов стратегического

<sup>127</sup>Одинцова А.В. К вопросу о стратегическом планировании в муниципальных образованиях // Федерализм. – 2016. – №2. – С. 23-42.

<sup>128</sup> Будаева К.В. Разработка стратегий социально-экономического развития: компартиативный анализ институциональной деятельности регионов России в 2015–2016 годах // Региональная экономика. Юг России. – 2017. – №1. – С. 57-66.

планирования не может являться типовым документом.

В условиях макроэкономической турбулентности актуальной становится оценка финансовых ресурсов, а также будущих рисков для реализации стратегии, и сопоставление сценарных вариантов действий на возникающие обстоятельства. Однако в настоящее время по таким принципам разрабатывается не так много стратегий, о чем подробнее будет указано в главах 2 и 3 настоящего исследования.

Оптимальным вариантом развития является разработка теоретико-методологических основ, выражающих новый смысл и определяющих новые, теоретически обоснованные методы стратегического планирования на региональном уровне.

## 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

На государственном уровне не существует единой содержательной общепринятой методики оценки документов целеполагания, а именно стратегий социально-экономического развития регионов России, а также научно-методических подходов к такой оценке.

Российское научное сообщество предлагает различные методики оценки стратегий и других документов стратегического характера, основанные как на официальных статистических данных, так и на субъективных подходах.

При этом теоретическими основами этих работ являются различные теории регионального развития, возникающие в соответствующий промежуток времени.

Так, среди теорий, возникших еще во время советского периода планирования, можно отметить теорию оптимального размещения производительных сил, теория экономического районирования Н.Н. Колосовского<sup>129</sup>, территориально-производственные комплексы в СССР. В этот же период в западной науке развивались следующие теории: рациональный штандорт промышленного предприятия В. Лаунхардта, теория промышленного штандорта А. Вебера, учение о пространственной организации хозяйства А. Лёша, теория диффузии инноваций Т. Хегерстронда, идея полюсов роста Ф. Перру, территориальные кластеры (М. Портер, М. Энрайт). Однако наибольшее одобрение в Европе получил подход К. Кетельса к формированию кластеров: государство не должно отбирать участников потенциальных кластеров, определять приоритеты развития; может финансировать кластеры и инициировать их; должно участвовать, быть готовым выполнять рекомендации, поддерживать доступ к данным; степень своего вмешательства в развитие кластеров на национальном уровне каждое государство определяет для себя само<sup>130,131</sup>.

Также исследования о практике осуществления стратегического планирования базируются на соответствии принципов и механизмов таких процессов теории нового государственного управления (*new public management*)<sup>132</sup>, теории умной специализации (*smart specialization*)<sup>133</sup>, региональной устойчивости (*regional resilience*). Термин «устойчивость», как

<sup>129</sup> Колосовский Н.Н. Основы экономического районирования. – М., 1958.

<sup>130</sup> Лимонов Л.Э. Региональная экономика и пространственное развитие. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – Т. 1. – С. 71-73.

<sup>131</sup> Ketels, Christian. Recent Research on Competitiveness and Clusters: What Are the Implications for Regional Policy? // Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 6, no. 2 (July 2013).

<sup>132</sup> Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector // The Journal of Sociology & Social Welfare. 1994, vol. 21, pp.155 -160.

<sup>133</sup> OECD report “Innovation-driven Growth in Regions: The Role of Smart Specialisation”

способность системы сохранять текущее состояние при влиянии внешних воздействий, применяется в разных науках: от механики и техники до социологии. Однако с точки зрения теории систем устойчивость описывается как понятие *resilience*. Для экономических систем оно получило активное распространение в последнее десятилетие, с погружением мировой экономики в состояние «новой реальности», или «новой нормальности» (*new normal*). Вслед за кризисом 2008-2009 гг. стали активно появляться работы, посвященные и вопросу *resilience* по отношению к регионам.<sup>134</sup> В отечественных работах сложившейся теории устойчивости именно региональных экономических систем не существует, хотя количество работ, посвященных изучению экономики регионов в отечественной науке, в том числе анализу динамики их развития, достаточно велико.

На текущем этапе развития стратегического планирования существенное количество научных Среди наиболее интересных для настоящего диссертационного исследования работ, посвященных проблемам методического сопровождения разработки документов целеполагания, анализу опыта осуществления разработки подобных документах и выработки предложений по повышению эффективности этого инструмента, можно отметить исследования Б.С. Жихаревича, И.Н. Ильиной, В.В. Климанова, В.Н. Княгинина, И.А. Николаева, Е.Е. Плисецкого, В.Е. Селиверстова.

Некоторые основы развития основ и механизмов разработки стратегий и подходов к их оценке разрабатывал В.Н. Княгинин в рамках деятельности Центра стратегических разработок «Северо-Запад» по разработке первых стратегий социально-экономического развития регионов. В частности, им исследовались проблемы первых подобных документов как на этапе разработки, так и на этапе их реализации. Большая часть региональных стратегий была связана с ростом инвестиций в регионы, поэтому в стратегиях основное внимание уделялось использованию инструментов инвестиционного характера. Постепенно возникла необходимость связи стратегий с системой пространственного планирования, что «обусловило необходимость раздела, посвященного пространственному развитию, который призван определить, через какие точки регионы попадают в глобализующиеся рынки».<sup>135</sup>

Одна из методик была предложена в 2007 г. И.А. Николаевым. Программы и стратегии развития регионов были проанализированы на предмет грамотности, полноты содержания и степени формальности использования общепризнанных подходов к разработке стратегий. В качестве основных элементов рассматривались следующие параметры: миссия, цели, задачи,

<sup>134</sup> Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, Volume 3, Issue 1, 1 March 2010. В 2017 г. основной темой 57-го Конгресса Европейской ассоциации региональной науки стал вопрос «Социальное развитие для устойчивых регионов» (ersa.org).

<sup>135</sup> Княгинин В.Н., Липецкая М.С. Практические аспекты разработки стратегий социально-экономического развития регионов РФ // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. – 2008. – Т. 6. – № 2. – С. 163-168.

анализ внешней среды, анализ позиции и возможностей региона, *SWOT*-анализ, выбор стратегической альтернативы. По результатам данного исследования был сформирован перечень наиболее и наименее качественных стратегий и программ развития регионов на 2007 г.: Калининградская область, Камчатская область, Красноярский край, Санкт-Петербург, Сахалинская область, Республика Алтай, Удмуртская Республика, Курская и Ярославская области.<sup>136</sup>

К регионам, стратегии которых менее всего удовлетворяют сформулированным в докладе требованиям, относились 10 регионов: Амурская область, Кемеровская область, Нижегородская область, Республика Дагестан, Хабаровский край, Владимирская область, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Башкортостан, Республика Коми, Саратовская и Тульская области.

Также авторами был проанализирован социально-экономический уровень развития регионов, в которых на момент 2007 г. не существовало разработанной стратегии или программы. Самый высокий суммарный темп роста за 2001-2004 гг. (214,3%) был у Чукотского автономного округа, у которого нет разработанной стратегии развития. Самый низкий (72,8%) в Калмыкии, у которой также нет программы.

Из проведенного анализа авторы исследования делают вывод о том, что анализ влияния на экономическое развитие региона наличия стратегий или программ из развития, а также уровня проработанности этих документов, не позволяет сделать вывод о том, что такая взаимосвязь существует.

Объяснение столь парадоксального вывода состоит в следующем: технология подготовки программ, ключевым элементом которой является соответствие типовому макету, предопределяет появление достаточно формальных документов. Таких стратегий и программ в 2007 г. было большинство.

Исследование затрагивает только те элементы стратегий, которые касаются анализа социально-экономического уровня развития региона до этапа выбора стратегической альтернативы, следовательно, относится только к определенной части документа. В более поздние годы таких исследований указанными авторами не проводилось.

В.В. Климановым в контексте регионального развития и региональной политики в Российской Федерации в середине 2000-х гг. изучались основы дифференциации регионов Российской Федерации по социально-экономическим показателям, были разработаны основы

---

<sup>136</sup> Стратегии и программы развития регионов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.fbk.ru/upload/contents/561/regions.pdf](http://www.fbk.ru/upload/contents/561/regions.pdf).

типологии субъектов Российской Федерации, и в том числе основы для критериев оценки стратегий.<sup>137</sup>

Другую методику оценки стратегий, основанную как на формальных критериях, так и на опросе экспертного сообщества в сфере разработки стратегических документов, в 2013 г. предложили специалисты Рейтингового агентства «Эксперт РА». Была проведена оценка качества всех стратегий с присвоением баллов по следующим показателям: целеполагание и системность заданных приоритетов, анализ современного положения региона на фоне российских и мировых тенденций, инструментарий достижения цели и задач, мониторинг реализации цели и задач стратегии и доступность документа.<sup>138</sup>

По результатам проведенного исследования специалистами были сделаны выводы, что наиболее внятной и хорошо проработанными стратегиями были признаны стратегии Калужской области, Камчатского края, Республики Адыгея, Томской, Калининградской и Белгородской областей».

Исследование Рейтингового агентства «Эксперт РА» характеризуется нестандартным авторским подходом к оценке стратегий, однако при этом такой метод основан на субъективных авторских оценках и критериях, которые не связаны с содержанием конкретных разделов документов, а относятся к его характеристике в целом.

Коллектив исследователей под руководством Б.С. Жихаревича рассматривает как вопросы синхронизации документов целеполагания федерального, регионального и муниципального уровня, так и конкретные механизмы развития регионов.

Так, в 2011 г. была разработана методика анализа качества системы стратегического планирования в субъектах Российской Федерации, которая включает 17 направлений анализа, сгруппированных по четырем блокам: качество анализа, стратегическая доктрина (долгосрочное планирование), среднесрочное планирование и система мер, практика реализации. Оценка осуществлялась по каждому направлению на основе балльной системы от 0 до 5 в зависимости от уровня развития данного аспекта стратегического планирования региона. Интегральная оценка делалась по средневзвешенной сумме баллов по каждому блоку. С помощью методики были проанализированы документы Северо-Кавказского федерального округа. Авторы сделали вывод об общем удовлетворительном уровне стратегического планирования в регионах федерального округа, средний показатель комплексной оценки – 3,68 и относительно слабую дифференциацию – от 3,57 до 3,92 балла. Основное внимание регионов при разработке стратегии уделено анализу социально-экономических показателей и факторов развития, средний взвешенный показатель – 3,87. Далее наиболее проработанными являются

<sup>137</sup> Типология субъектов Российской Федерации с точки зрения регионального развития / Под ред. В.В. Климанова. – М.: ИРОФ, 2007. – 208 с.

<sup>138</sup> Рейтинговое Агентство «Эксперт РА» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.raexpert.ru](http://www.raexpert.ru).

среднесрочное планирование и система мер. По результатам исследования авторы пришли к выводам о том, что разработка стратегий социально-экономического развития территории должна базироваться на определении проблем, актуальных для решения выбранном этапе развития региона.<sup>139</sup>

Другое исследование было посвящено применению инструмента кластеров в региональных стратегиях. Авторами был зафиксирован определенный набор признаков и предложен, определяемый эксперты путем, «коэффициент кластерофилии» как характеристика содержания региональной стратегии. Под «коэффициентом кластерофилии» понимается экспертная оценка, характеризующая широту и содержательность использования кластерных идей в стратегии региона. При присвоении значения этого коэффициента анализировался текст стратегии и фиксировались такие его характеристики как количество словосочетаний, образованных с использованием слова «кластер», количество кластеров, упоминаемых в тексте (существующие или намеченные к созданию), наличие выделенного в оглавлении стратегии пункта, названного с использованием слова «кластер», наличие в числе целевых индикаторов стратегии показателей, связанных с кластерами. Методика была проверена в ходе изучения стратегий 11 регионов Северо-Западного федерального округа в редакции, действовавшей на середину 2015 г. По результатам исследования во всех стратегиях присутствует слово «кластер», причем у большей части документов коэффициент зафиксирован на уровне упоминаются кластеров как декларации намерений.<sup>140</sup>

Б.С. Жихаревичем и Н.А. Лебедевой в 2015 г. было проведено исследование согласованности региональных документов социально-экономического и территориального планирования. Методика исследования включала несколько шкал, позволяющих присвоить изучаемому документу набор цифровых кодов. Группа шкал А предназначена для характеристики стратегий и включает четыре шкалы, касающиеся продвижения идей трансформации пространства через стратегии социально-экономического развития. Группа шкал Б содержит кодификаторы, ориентированные на одновременный анализ стратегий социально-экономического развития и схем территориального планирования с выявлением степени их согласованности. Изученные документы по субъектам РФ Северо-Западного федерального округа свидетельствуют о неплохой степени согласованности, к группе регионов с низкой степенью согласованности документов отнесены только 5 из 19 изученных регионов. Большая согласованность наблюдается в тех случаях, когда схема территориального

<sup>139</sup> Жихаревич Б.С., Крыловский А.Б. Опыт сравнительной оценки качества стратегического планирования в регионах Северного Кавказа // Региональная экономика. Юг России. – 2011. – №12. – С. 217-228.

<sup>140</sup> Лебедева Н.А. Кластеры как институт развития экономического пространства региона // Институты инновационного развития: теоретико-методологические аспекты: монография / Под ред. В.А. Гневко, С.В. Кузнецова; ИПРЭ РАН, СПбУУиЭ. – СПб.: СПбГУАП, 2014. – С. 135-145.

планирования разрабатывалась позже стратегии. Однако есть удивительные случаи, когда два документа разрабатывались практически одновременно (Новосибирская и Ярославская области), но оказались очень слабо согласованными. Распределение регионов по степени согласованности близко к нормальному: 25% – с высокой, 50% – со средней и 25% – с низкой степенью согласованности.<sup>141</sup>

В 2011 г. В.Е. Селиверстовым и Л.В. Мельниковой был проведен анализ состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа.<sup>142</sup> Методика анализа стратегий предусматривала анализ временных горизонтов, законодательного статуса и структуры стратегий, поэлементный анализ стратегий, сведение воедино ожидаемых результатов реализации стратегий в части объемов валового регионального продукта, инвестиций в основной капитал и численности занятых, проверка совместности прогноза по Сибирскому федеральному округу с прогнозом ИЭОПП СО РАН.<sup>143</sup>

На основе анализа стратегических документов регионального развития были выделены проблемные аспекты в региональном стратегическом планировании:

- формализм в разработке документов;
- использование чужеродных подходов, не коррелирующих с особенностями таких документов и существующими экономическими и иными условиями;
- неоправданная амбициозность, недоучет реальных возможностей территорий;
- стремление собрать в стратегии все возможные проекты и программы, что приводит к потере целостности и целевого ориентирования документа;
- отсутствие в некоторых стратегиях четких формулировок целей и задач;
- отсутствие выбора стратегических альтернатив, расчетов по сценариям;
- изолированный характер разработки стратегий (недоучитываются интересы и конкурентные преимущества соседних регионов, не производится оценка, корректировка и балансировка региональных стратегий на национальном уровне и между регионами);
- производственная направленность стратегий в ущерб социальной;
- слабое использование стратегических программ развития крупных корпораций;
- слабая увязка межрегиональных и региональных стратегий и программ с существующей парадигмой региональной политики и других управляющих политик

<sup>141</sup>Жихаревич Б.С., Лебедева Н.А. Трансляция идей трансформации регионального пространства в документы стратегического планирования // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2015. – № 4. – С. 64.

<sup>142</sup> Селиверстов В.Е., Мельникова Л.В. Анализ состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа // Регион: экономика и социология. – 2011. – №3. – С.3-21.

<sup>143</sup> Мельникова Л.В. Феномен «коллективного предвидения» как побочный продукт регионального стратегического планирования. // Регион: экономика и социология. – 2015. – № 2. – С. 49–69.

федерального и регионального уровней;

- низкая степень развитости необходимых институтов и институциональных структур;
- слабая включенность населения и институтов гражданского общества в процесс разработки, обсуждения и утверждения региональных стратегий;
- непроработанные механизмы мониторинга и контроля реализации стратегий.<sup>144</sup>

Авторами был проанализирован огромный массив документов стратегического планирования, их взаимосвязь и качество. Однако акцент в данном исследовании был поставлен на качестве синхронизации стратегий социально-экономического развития с документами прогнозирования. Кроме того, базой для анализа стали документы одного федерального округа, что является ограничением выборочной совокупности.

Под руководством И.Н. Ильиной и Е.Е. Плисецкого с 2015 г. проводится качественная оценка документов стратегического планирования регионального уровня с помощью экономико-статистических и сравнительных методов анализа. Целью оценки является определение качества стратегий с точки зрения планирования и управления региональным развитием. В число критериев оценки вошел горизонт планирования, цель, приоритеты, миссия, задачи стратегии, целевые индикаторы и их сравнение с аналогичными показателями прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г. и фактическими результатами развития регионов за 2012-2013 гг., перечень планируемых инвестиционных проектов, число корректировок стратегии, наличие *SWOT*-анализа и выбор сценария развития, анализа рисков, а также раздела о мониторинге реализации стратегии.

Для общей оценки стратегического документа предложена формула, по которой каждой из действующих стратегий присвоены баллы в соответствии со следующими критериями оценки: достаточность анализа текущего состояния социально-экономического развития и обоснованности выявленных ключевых проблем и потенциала развития; вариативность сценариев развития, комплексность подхода к развитию человеческого капитала и социальной сферы, экономики, пространственного развития и межрегионального сотрудничества; комплексность подхода к повышению эффективности регионального управления; этапы, механизмы и целевые программы достижения стратегических целей; обоснованность целевых индикаторов; степень разработанности механизмов управления реализацией стратегии и наличие оценки финансовых ресурсов; обоснованность приоритетных направлений и проектов, включая инвестиционные проекты. Методика состоит из двух частей: экспертная оценка всей совокупности действующих стратегических документов и интегральная оценка стратегических

---

<sup>144</sup> Мельникова Л.В. Долгосрочные стратегии регионального развития: перспективы роста и ограничения // Проблемы теории и практики управления. – 2013. – № 1. – С. 79-88.

документов с точки зрения их потенциального влияния на процесс управления социально-экономическим развитием регионов.<sup>145</sup>

По результатам применения методики авторы представляют интегральную оценку стратегий с баллами от 0,28 до 0,87. В числе недостатков стратегий исследователями отмечается недостаточность финансовых ресурсов для реализации намеченных стратегических планов, а также системы механизмов и инструментов реализации.

О.И. Шестак в 2015 г. наряду с нормативно-правовым и структурно-функциональным анализом документов стратегического планирования муниципальных образований, а также действующих нормативно-правовых актов, регулирующих сферу государственного и муниципального управления и стратегического планирования (что не является основным предметом настоящего исследования), был проведен анализ реализации запланированных мероприятий региональных стратегий. Анализ региональных стратегических документов, проведенный автором, показал, что из утвержденных стратегий социально-экономического развития регионов России (73 документа) лишь в 8,2% случаев документ реализуется в пределах 30% от запланированных мероприятий по обозначенным векторам развития; в остальных случаях объем запланированных мероприятий реализуется в пределах 5–18% от общего количества плановых мероприятий. Исполнение заложенных в региональных стратегиях значений показателей/индикаторов социально-экономического развития ни в одном регионе не обеспечивается.<sup>146</sup>

В.В. Климановым рассматриваются вопросы синхронизации документов стратегического планирования на разных уровнях управления, а также аспекты определения стратегических приоритетов на государственном и региональном уровнях.<sup>147</sup> Авторы акцентируют внимание на учете полномочий муниципальных властей по вопросам социально-экономического развития муниципальных образований, а также выявляют характеристики необходимой методики анализа документов стратегического планирования регионального и муниципального уровня, которая должна включать в себя, проведение формализованной оценки структуры данных документов с методической точки зрения (наличие основных элементов структуры, их последовательность, соответствие документов утвержденному статусу), и содержательный анализ соответствия стратегических документов развития

<sup>145</sup> Ильина И.Н., Плисецкий Е.Е., Копыченко Г.С., Рыбина Е.Г., Климова В.С. Будущее регионов России: аналитический обзор документов стратегического планирования субъектов РФ. – М.: НИУ ВШЭ, 2015. – 48 с.

<sup>146</sup> Шестак О.И. Проблемы стратегического планирования в муниципальных образованиях на примере Хабаровска и Владивостока // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 4. – С. 119-134.

<sup>147</sup> Климанов В.В., Будаева К.В., Недопивцева Д.А. Особенности формирования федеральных стратегических приоритетов через ключевые документы социально-экономического развития Российской Федерации // Общественные финансы. – 2015. – №1. – С. 38-61.

муниципальных образований основному региональному стратегическому документу в части согласованности и вложенности целей, задач, приоритетов развития и основных инструментов достижения обозначенных стратегических ориентиров. Указанные разработки легли в основу некоторых положений настоящего диссертационного исследования.<sup>148</sup>

Также в России для совершенствования механизмов стратегического планирования с 2002 г. проводится ежегодный Общероссийский форум стратегического планирования с целью обсуждения методов и механизмов стратегического планирования, для конструктивной дискуссии по самым важным и острым вопросам реализации стратегических планов и комплексных проектов развития городов и регионов Российской Федерации. В рамках форума проводится Общероссийский ежегодный Конкурс региональных стратегий и программ социально-экономического развития среди субъектов Российской Федерации. Кроме этого, вопросы развития принципов и методологии стратегического планирования обсуждаются на общероссийских конференциях, в частности, Гайдаровском форуме, Международном инвестиционном форуме «Сочи» и т.д.

Несмотря на законодательную формальную ответственность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за разработку стратегий социально-экономического развития регионов, на практике к этому процессу привлекаются внешние экспертно-аналитические структуры. В этих целях региональные органы власти проводят государственные закупки научно-исследовательских работ и консультационных услуг. Закупаемые услуги могут быть нацелены как на выполнение только комплекса работ, связанных с разработкой собственно текста документа, так и на сопутствующее экспертное сопровождение разработки и реализации стратегии в виде общественного обсуждения, информационного сопровождения и иных вопросов. Поскольку выполнение данных работ требует единовременного вовлечения в них многочисленный состав высококвалифицированных экспертов, победителями подобных конкурсов чаще других выступают ведущие учреждения на рынке научно-исследовательских и консультационно-экспертных работ в сфере экономики, права, государственного управления. Это, прежде всего, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ и Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», а также сильные исследовательские институты, располагающиеся преимущественно в рассматриваемом регионе. Однако также разработкой стратегий часто занимаются исследовательские и консалтинговые организации в сфере стратегического планирования городов и регионов: Совет по изучению производительных сил; Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр»; Фонд «Центр стратегических

---

<sup>148</sup> Климанов В.В., Михайлова А.А. Синхронизация документов стратегического планирования в регионах и муниципалитетах // Проблемы теории и практики управления. – 2015. – №2. – С. 21-26.

разработок» и его подразделения «Северо-Запад» и «Регион». Иногда к процессу разработки стратегий подключаются крупные консалтинговые компании, осуществляющие свою деятельность по широкому спектру направлений: *Strategy Partners*, *Ernst & Young*, *PricewaterhouseCoopers* и др. Редко научно-исследовательские работы в отношении разработки новых и актуализации старых стратегий ведут региональные консалтинговые и научно-исследовательские организации, однако большая часть существующих стратегий, а также множество конкурсов на разработку и актуализацию принадлежит авторству вышеперечисленных организаций.<sup>149</sup>

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, растранижированием государственных средств.

Научные организации системы Российской академии наук в большинстве случае принимают лишь косвенное участие в процессе разработки региональных стратегий. Научными коллективами часто не учитываются требования к формату и стилю подобных документов. При этом консалтинговые компании часто не в достаточной степени учитывают региональную специфику.

Одной из ведущих консалтинговых организаций в области стратегического планирования, Международным центром социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», с 2002 г. по результатам каждого форума издаются сборники «Стратегическое планирование в городах и регионах России», в которых собраны основные идеи и направления, освещенные на форуме.

Исследования, посвященные проблемам научно-методического аппарата разработки документов стратегического 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.

Кроме того, часто выборочная совокупность анализируемых документов ограничивается определенной территорией, например, макрорегионом (федеральным округом).

Также большинство исследований являются конкретно-историческими, то есть проведенными в определенный период развития механизмов стратегического планирования. Во всех случаях на оценку оказывали влияние институциональные, макроэкономические,

---

<sup>149</sup> На основе проведенного автором анализа данных официального сайта Единой информационной системы в сфере закупок <http://www.zakupki.gov.ru>

политические и иные факторы, то есть результаты оценки включают в себя характерные черты, не появляющиеся в последующих периодах. Следует учитывать, что в социально-экономической сфере действует не только хорошо известный в институциональной теории принцип *«path dependence»* (зависимость от прошлых решений), но и симметричный ему принцип *«space dependence»*, согласно которому решения данного субъекта зависят от решений других субъектов, принимаемых в тот же период.<sup>150</sup> Каждый этап регионального стратегического планирования характеризовался своими особенностями федеративного устройства, нормативно-правового регулирования, институтами и прочими факторами, которые, так или иначе, играют во всех исследованиях если не главную, то существенную роль.

Также следует отметить, что ни в одном исследовании не проведено подробное сравнение документов, разрабатываемых в первый период современного стратегического планирования, с современными стратегиями. Безусловно, среди исследований можно выделить такие, которые в большей степени обобщили как все влияющие факторы, так и предыдущий опыт стратегического планирования. Однако столь масштабная задача по разработке единого научно-методического сопровождения разработки документов целеполагания не может быть решена за один подход. Такого рода задачи на каждом новом этапе развития становятся все более всеобъемлющими, что подтверждает необходимость уточнения научно-методических основ в данном вопросе.

Еще одним крайне важным фактором, влияющим на актуальность совершенствования методического сопровождения, является высокая турбулентность экономической среды. В последние десятилетия институт стратегического планирования развивался в кардинально меняющихся внешних макроэкономических условиях: от подъема экономики до стагнации и спада. Характер развития инструментов стратегического планирования изменился под воздействием последствий мирового экономического кризиса, что выразилось в качестве «новой реальности» в глобальной экономике.

В связи со столь высокой неопределенностью экономических условий обостряется необходимость повышения мобильности процесса управления, в частности, аспект 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.

---

<sup>150</sup>Клейнер Г.Б. Институциональные факторы долговременного экономического роста // Экономическая наука современной России. – 2000. – № 1. – С. 5-20.

## 2.2. Методика структурно-содержательного анализа качества стратегий регионов России

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.

Оценка выполнялась на основе анализа качества разработки непосредственно стратегий социально-экономического развития регионов как базовых документов целеполагания. В системе стратегического планирования также немаловажную роль играют документы планирования и программирования – государственные программы, планы мероприятий по реализации стратегии, схемы территориального планирования. Синхронизация и обеспечение качественного взаимодействия всех указанных документов является одной из наиболее актуальных задач в настоящее время, однако объектом настоящего исследования являются именно стратегии социально-экономического развития, позволяющие оценить качество процесса стратегического планирования на этапе разработки приоритетов, целей и задач.

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 РФ, размещенных в базах данных по региональным нормативным правовым актам (в том числе «Консультант плюс Регион»), и открытых источников. Основными методами анализа явились: контент-анализ, индуктивный и дедуктивный метод, системный анализ.

Генеральной совокупностью в методике выступают действующие нормативно-правовые акты стратегического планирования в рамках целеполагания на региональном уровне. Выборочная совокупность методики совпадает с генеральной совокупностью, за исключением случаев, когда нормативно-правовой акт не был утвержден и находится в проекте. Совпадение выборки с генеральной совокупностью по двум временным точкам является отличительной

особенностью разработанной методики, так как в большинстве существующих исследований за выборочную совокупность принимаются стратегии, объединенные чаще всего по территориальному признаку (например, макрорегиону). Кроме того, ни в одном исследовании не проводится анализ качества стратегий в ретроспективе.

Основными методами анализа явились: контент-анализ, индуктивный и дедуктивный метод.

Методика включает в себя две части анализа характеристики регионального стратегического планирования в ретроспективе:

1) Структурный анализ, отражающий количественные характеристики регионального стратегического планирования в ретроспективе.

Анализ включает в себя рассмотрение двух видов документов стратегического планирования по выбранным критериям. Одним из документов является закон, регулирующий стратегическое планирование в регионе. Структурный анализ включает в себя следующие аспекты: наличие закона, дата его утверждения, количество корректировок, специфика содержания положений закона. Также структурный анализ включал в себя количественные характеристики структурных элементов стратегий социально-экономического развития регионов России: анализ социально-экономического развития, SWOT-анализа региона, цели, сценариев, раздела о пространственном развитии, включая упоминание агломераций и кластеров как наиболее распространенных механизмов развития территории, финансовых ресурсов для реализации стратегии и целевых показателей.

2) Содержательный анализ, отражающий смысл основных структурных составляющих стратегии и их качество, а также сравнительный анализ таких элементов стратегий между собой (таблица 2.1).

Таблица 2.1. 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"> <li>– Наличие анализа</li> <li>– Полнота анализа по набору сфер</li> <li>– Закрепление степени достигнутых результатов прошлого периода</li> </ul>
Выявление конкурентных преимуществ	Теория отраслевых рынков; школа дизайна в стратегическом менеджменте	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Наличие и метод выявления конкурентных преимуществ (SWOT-анализ или иной метод)</li> <li>– Соблюдение методики анализа (последовательности и логической связи)</li> </ul>

		этапов анализа, ранжирования факторов и взаимосвязей между факторами) – Отражение специфики территории в анализе
Роль в государстве	Теория нового государственного управления	– 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	– 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	– Существование нескольких вариантов развития – Количество сценариев, их суть – Выбор целевого сценария
Риски реализации стратегии	Теория управления рисками	– Наличие анализа рисков – Содержание раздела анализа рисков
Пространственное развитие территории	Теория территориальных кластеров; Экономико-географический подход к разработке стратегии	– 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	– Наличие упоминания о ресурсном обеспечении описания финансовых ресурсов для реализации стратегии – Анализ финансовых ресурсов для реализации стратегии
Целевые показатели	Программно-целевой принцип управления	– 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	– Наличие упоминания о необходимости маркетингового развития региона, позиционировании и создании ее бренда – Наличие приоритетов, задач, механизмов в области маркетингового развития региона

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

Рейтинг стратегий по структурным элементам включает в себя наличие следующих элементов в составе стратегии: анализ социально-экономического развития, SWOT-анализа

региона, цели, сценариев, раздела о пространственном развитии, включая упоминание агломераций и кластеров как наиболее распространенных механизмов развития территории, финансовых ресурсов для реализации стратегии и целевых показателей.

Рейтинг демонстрирует наличие всех указанных элементов только в 16 документах, в основном же в стратегиях отсутствует раздел о территориальном развитии и обоснование финансовых ресурсов, необходимых для реализации мероприятий стратегии. При этом, в список стратегий с наличием всех подразделов попали отнюдь не регионы, лидирующие по показателям социально-экономического развития. Так, в числе регионов-лидеров по структурному наполнению стратегий г. Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский АО – Югра, Волгоградская область, Алтайский край, Республика Калмыкия и др. В стратегиях Иркутской области, Пермского края и Чукотского автономного округа отсутствует более половины указанных элементов.

Только в пяти документах не проведен анализ социально-экономического развития и девяти стратегиях отсутствует *SWOT*-анализ территории, необходимый для выявления ключевых приоритетных и проблемных аспектов ее развития. В семи стратегиях не приведены варианты развития региона на стратегическую перспективу. В 72 документах определена цель социально-экономического развития, в остальных случаях вместо цели авторами сформулирована миссия территории. Пространственный разрез присутствует в 50 документах, при этом упоминание о создании агломераций есть в 48 стратегиях, а о создании кластеров – в 74. Часто в документах отсутствует какое-либо подробное описание развития кластеров и агломераций, а просто названы планируемые к созданию или развитию проекты и отрасли. Финансовые ресурсы отражены (чаще упомянуты) в 49 документах, а список целевых показателей отмечен в 70 стратегиях.

Анализ структуры стратегий социально-экономического развития регионов России демонстрирует, что в большинстве регионов стратегии содержат базовые структурные элементы: анализ социально-экономического развития региона, *SWOT*-анализ региона, цель, сценарии развития, пространственного разреза, включая агломерации и кластеры, финансовых ресурсов для реализации стратегии, а также целевых показателей (таблица 2.2).

Таблица 2.2 – Рейтинг стратегий социально-экономического развития регионов России по структурным элементам

Список регионов	Дата утверждения документа	Срок действия	Наличие SWOT	Наличие финансовых ресурсов	Наличие пространственного разреза	Наличие агломераций	Наличие кластеров	Наличие анализа социально-экономического развития	Наличие цели	Наличие сценариев	Наличие целевых показателей	Сумма баллов
<b>Центральный федеральный округ</b>												
Белгородская область	25.01.2010	2025	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Брянская область	20.06.2008	2025	1	1	0	0	1	1	1	1	1	7
Владимирская область	02.06.2009	2030	1	1	0	0	1	1	1	1	1	7
Воронежская область	30.06.2010	2020	1	0	0	1	1	1	1	1	1	7
Ивановская область	04.06.2015	2020	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Калужская область	29.06.2009	2030	1	1	1	1	1	0	1	1	1	8
Костромская область	27.08.2013	2025	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Курская область	24.05.2007	2020	1	0	0	1	1	0	0	1	1	5
Липецкая область	25.12.2006	2020	1	1	1	0	1	1	1	0	1	7
Московская область	15.12.2006	2020	1	0	1	0	1	1	1	1	1	7
Орловская область	02.12.2013	2020	1	1	0	0	1	1	0	1	1	6
Рязанская область	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Смоленская область	26.11.2007	2020	1	0	0	0	1	1	1	1	0	5
Тамбовская область	04.12.2013	2020	1	0	0	0	1	1	1	1	1	6
Тверская область	24.09.2013	2030	1	1	0	0	1	1	1	1	1	7
Тульская область	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ярославская область	06.03.2014	2025	1	1	0	1	1	1	1	1	1	8
Москва	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>												
Республика Карелия	24.06.2010	2020	0	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Республика Коми	27.03.2006	2020	1	1	1	0	1	1	1	1	1	8
Архангельская область	16.12.2008	2030	1	1	0	0	1	1	1	1	1	7
Ненецкий автономный округ	22.06.2010	2030	1	1	0	0	1	1	1	1	1	7



Удмуртская Республика	09.10.2009	2025	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Чувашская Республика	04.06.2007	2020	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Пермский край	01.12.2011	2026	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	3
Кировская область	25.09.2009	2020	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Нижегородская область	17.04.2006	2020	1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	5
Оренбургская область	20.08.2010	2020	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Пензенская область	04.09.2007	2030	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	6
Самарская область	09.10.2006	2020	1	1	1	1	1		1	1	1	1	8
Саратовская область	30.06.2016	2030	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Ульяновская область	13.07.2015	2030	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	8

#### Уральский федеральный округ

Курганская область	02.12.2008	2020	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	8
Свердловская область	21.12.2015	2030	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	5
Тюменская область	25.05.2009	2020	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	7
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	22.03.2013	2020	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Ямало-Ненецкий автономный округ	14.12.2011	2020	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	7
Челябинская область	26.03.2014	2020	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	8

#### Сибирский федеральный округ

Республика Алтай	25.09.2008	2028	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	8
Республика Бурятия	15.12.2007	2025	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Республика Тыва	04.04.2007	2020	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	7
Республика Хакасия	25.10.2011	2020	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Алтайский край	21.11.2012	2025	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Забайкальский край	26.12.2013	2030	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	7
Красноярский край	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Иркутская область	04.06.2010	2020	0	1	0	0	1	0	1	1	0	0	4
Кемеровская область	11.07.2008	2025	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	7
Новосибирская область	03.12.2007	2025	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Омская область	24.06.2013	2025	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	8
Томская область	26.03.2015	2030	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	8

Дальневосточный федеральный округ												
Республика Саха (Якутия)	05.05.2011	2025	0	0	1	1	0	1	1	1	1	6
Камчатский край	27.07.2010	2025	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Приморский край	20.10.2008	2025	1	1	0	1	1	1	1	1	1	8
Хабаровский край	13.01.2009	2025	1	0	0	0	1	1	1	1	1	6
Амурская область	13.07.2012	2025	1	1	1	1	1	1	0	1	1	8
Магаданская область	11.03.2010	2025	0	0	1	1	0	1	1	1	1	6
Сахалинская область	28.03.2011	2025	1	1	0	0	0	1	1	1	1	6
Еврейская автономная область	20.03.2012	2020	1	0	0	0	1	1	1	1	1	6
Чукотский автономный округ	16.07.2014	2030	0	0	0	0	0	1	1	0	1	3

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

Среди базовых постулатов процесса стратегического управления в государстве исследователями традиционно выделяется несколько принципов стратегического планирования, необходимых для эффективного функционирования системы стратегического планирования, среди которых – принцип единства и целостности; принцип согласованности, программно-целевой принцип.

Проведенный структурно-содержательный анализ документов целеполагания показал отсутствие соблюдения принципа единства (методическая, организационная, правовая и информационная согласованность порядка разработки и содержания соответствующих документов) в методологии и подходах в практике стратегического планирования на региональном уровне.

В первую очередь, несоблюдение единства и целостности в подходах к осуществлению указанного процесса выражается в кардинально отличающемся состоянии основных документов стратегического планирования в рамках целеполагания, а именно стратегий социально-экономического развития регионов России, а также иной законодательной и методологической базы.

Первые региональные стратегии в современном их понимании появились в 2005-2006 гг., так как до этого периода функцию стратегий выполняли программы развития регионов. За прошедших два десятилетия во многих регионах произошла смена нескольких стратегий, в некоторых по-прежнему действуют стратегии, принятые более 10 лет назад. В отдельных регионах стратегия отсутствует ввиду отмены предыдущей и затягивания процесса разработки новой.

Мониторинг существующих стратегий социально-экономического развития регионов России свидетельствует о значительном изменении даже их количества при увеличении по всем федеральным округам (таблица 2.3).

По данным 2007 г., региональные стратегии социально-экономического развития были разработаны приблизительно у 70% регионов. По результатам анализа на март 2013 г. можно говорить об изменениях в положительную сторону: только пять из 83 регионов не имеют стратегии, причем в трех из отстающих пяти субъектов стратегии находятся в стадии разработки.<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup> 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.

Таблица 2.3. Количество региональных стратегий в 2007 г. и в марте 2013 г.

Федеральный округ	Всего регионов		Количество стратегий	
	2007	2013	2007	2013
Центральный	18	18	17	16
Северо-Западный	11	11	7	11
Южный*	13	6	6	6
Приволжский	15	14	12	12
Сибирский	16	12	12	11
Уральский	6	6	6	6
Дальневосточный	10	9	4	9
Северо-Кавказский	–	7	–	7
Российская Федерация в целом	89	83	64	78

\* В 2007 г. в состав Южного федерального округа входили и регионы Северо-Кавказского федерального округа.

На основе анализа текста действующих стратегий социально-экономического развития регионов России были выявлены основные их параметры на начало 2017 г. В обзор стратегий не были включены документы Красноярского края, Рязанской области, Тульской области, города Москвы и города Севастополя. В каждом из указанных регионов процесс разработки стратегий находится на различных этапах, от создания рабочей группы по разработке стратегии до вынесения проекта стратегии на общественное обсуждение.

За два с половиной года после принятия Федерального закона №172-ФЗ было утверждено десять новых стратегий (Республики Крым, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Татарстан, Вологодской, Ивановской, Ленинградской, Саратовской, Свердловской, Томской, Ульяновской областей), внесены корректировки в стратегии 27 регионов.

На федеральном уровне законодательно закрепляется, что текст стратегии социально-экономического развития региона «утверждается законодательным (представительным) органом государственной власти региона либо высшим исполнительным органом государственной власти». При этом указание на конкретную нормативную правовую форму документа и необходимость ее соблюдения отсутствует.

В 30 регионах стратегия принята законодательным органом государственной власти. Чаще всего в форме регионального закона (20 стратегий), в остальных случаях – постановлениями законодательных органов власти: законодательным собранием в Республике Карелия и Алтайском крае, законодательной думой в Томской области, собранием депутатов в Ненецком автономном округе.

В большинстве субъектов Российской Федерации (49 регионов) стратегия была утверждена высшим органом исполнительной власти региона (Рисунок 2.1). Только в четырех регионах стратегия утверждена нормативно-правовым актом губернатора (указом во Владимирской и Омской областях, постановлением в Новосибирской области, распоряжением в

Иркутской области). Чаще всего стратегия принимается в виде постановления Правительства (34 стратегии), в их числе Республика Бурятия, Камчатский край, Калужская область, г. Санкт-Петербург, Еврейская АО. В двух регионах – в виде постановления Администрации (Брянская и Смоленская области). И только девять стратегий утверждены распоряжением правительства (Кабардино-Балкарская Республика, Курганская, Орловская, Тверская, Тюменская области, Ханты-Мансийский АО – Югра) или администрации (Архангельская, Костромская и Псковская области) региона России. Распоряжение правительства, являющееся, как и постановление правительства, подзаконным актом, находится тем не менее в иерархии правовых актов ниже, чем постановление, и принимается обычно по оперативным и текущим вопросам, не имеющими нормативного характера.



Рисунок 2.1. Формы нормативно-правового актов, которыми утверждена стратегия социально-экономического развития региона, и их фактическое количество

Согласно пункту 1 части 4 статьи 11 Федерального закона №172-ФЗ документом стратегического планирования, разрабатываемом в рамках целеполагания, является стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Однако, как показывает анализ, не все документы, отражающие целеполагание в регионе на долгосрочный период, носят указанное название. В двух регионах (Нижегородская и Оренбургская области) такой документ называется стратегией развития без уточнения сферы его действия. В Республике Марий Эл в название добавлен характер действия документа: стратегия долгосрочного социально-экономического развития. В Республике Саха (Якутия) разработана не стратегия, а программа социально-экономического развития. В Иркутской области принята концепция социально-экономического развития, а в Тюменской области в

название также добавлен характер действия утвержденной концепции. Примечательно, что в Ленинградской области в 2017 г. законом была утверждена именно стратегия социально-экономического развития, заменившая ранее действующую Концепцию, также утвержденную областным законом, но до принятия федерального закона (в 2013 г.).

Несмотря на то, что стратегия является инструментом стратегического планирования и разрабатывается на долгосрочную перспективу, многие ее положения требуют актуализации как в связи с высокой турбулентностью экономики России и мира, и, как следствие, с меняющимися макроэкономическими показателями, так и в связи с трансформацией федеральных законодательных рамок.

В 2017 г. в 17 регионах были внесены корректировки в стратегии: Республики Алтай (2 раза), Коми (2 раза), Удмуртская, Чувашская, Хакасия, Забайкальский, Приморский края, Белгородская, Ивановская, Калужская, Магаданская (2 раза), Нижегородская, Новгородская, Пензенская (3 раза), Саратовская, Ульяновская (2 раза), Ярославская области.

В большинство документов были внесены корректировки только относительно понятий и формулировок, используемых в стратегии (Чувашская Республика, Белгородская, Ивановская, Магаданская, Саратовская, Забайкальский и Приморский края).<sup>152</sup>

Однако некоторые документы претерпели более существенные корректировки. В стратегии Республики Хакасия откорректированы генеральные задачи развития, а также задачи развития отдельных отраслей экономики региона, в том числе агропромышленного комплекса, образования и науки региона, приоритеты инвестиционного развития. Изменена цель модернизации системы государственных финансов в регионе, развития рынка труда, государственной политики в сфере межнациональных отношений, культуры. Кроме того, расширен раздел о территориальном развитии региона за счет включения кластерной и агломерационной политики. Также изменены плановые индикаторы социально-экономического развития и добавлен перечень государственных программ.

В стратегии Республики Коми откорректирована система целевых индикаторов, установленных для достижения целей стратегии. Стратегия Нижегородской области дополнена списком государственных региональных программ.

Стратегия Республики Алтай откорректирована относительно некоторых понятий, а также дополнена перечнем целей и задач социально-экономического развития для формирования государственных программ Республики, которые впоследствии откорректированы. Тактические задачи стратегии сформулированы по иерархии

<sup>152</sup> 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.

«Стратегическая задача – тактическая цель – тактическая задача». Так, задача по повышению эффективности бюджетных расходов будет выполняться в рамках тактической цели «Проведение эффективной государственной политики в области управления государственными финансами Республики Алтай», которая, в свою очередь, является частью стратегической задачи «Совершенствование государственных механизмов управления экономикой и социальной сферой».

В стратегии Пензенской области откорректированы нормативы минимальной обеспеченности населения площадью стационарных торговых объектов и минимальной обеспеченности населения площадью нестационарных торговых объектов.

Перспективы развития муниципальных образований в стратегии Удмуртской Республики дополнены созданием территорий опережающего социально-экономического развития.

В стратегии Калужской области откорректированы как понятия и формулировки, используемые в документе, так и отдельные разделы стратегии. Переформулировано содержание разделов о пространственной организации и комплексном развитии территорий на основе нового «пакета ресурсов», о модернизации транспортной инфраструктуры. Кроме того, изложены в новой редакции показатели эффективности реализации стратегических приоритетов.

В стратегию Новгородской области внесены изменения как в понятия стратегии, так и в подраздел об экологической политике в разделе по разработке механизмов реализации стратегии.

Однако далеко не все стратегии актуализируются в соответствии с внешними изменениями. По результатам 2016 г. по-прежнему из доступных для анализа 81 стратегии, утвержденных нормативно-правовыми документами, 28 не подвергались корректировкам с момента их разработки, что составляет около 35% от общего числа стратегий (в расчет не принимаются стратегии, утвержденные в 2016 г., хотя в стратегию Саратовской области уже внесена одна группа изменений).

Из этого числа 13 следующих стратегий разработаны до 2012 г. и ни разу не откорректированы; это – стратегии Самарской области (2006), Республики Бурятия, Курской, Новосибирской, Смоленской области (2007), Республики Мордовия, Архангельской области (2008), Республики Башкортостан и Ингушетия (2009), Республики Карелия, Камчатского края, Иркутской области (2010), Республики Саха (Якутия) (2011).

Необходимо отметить, что в стратегии некоторых регионов изменения не вносились последние пять лет, хотя стратегии были приняты гораздо ранее: Республика Марий Эл, Хабаровский край, Брянская, Кировская, Липецкая, Оренбургская, Ростовская область.

Среди лидеров по количеству корректировок в стратегии можно отметить Пензенскую область (14 изменений: 2009, 2011 (2), 2012 (2), 2013 (3), 2014, 2015 (2) гг., 2016 (2)), Магаданскую область (13 изменений: 2011 (3), 2012, 2013 (4), 2014 (2), 2016 (2)), Республику Коми (12 изменений: в 2006, 2007, 2009 (2), 2010 (2), 2011, 2013, 2014, 2015, 2016), Республику Алтай (8 изменений: 2009, 2012, 2013, 2014 (2), 2015, 2016 (2)).

Чаще всего в документы было внесено две или три корректировки, однако есть также стратегии, корректировка которых осуществлялась четыре и более раз: Забайкальский край (4), Республики Адыгея (4), Республика Марий Эл (4), Республика Хакасия (4), Чувашская Республика (5), Белгородская (6), Владимирская (6), Тюменская области (6).

Количество внесенных корректировок в стратегии регионов отражено на рисунке 2.2.

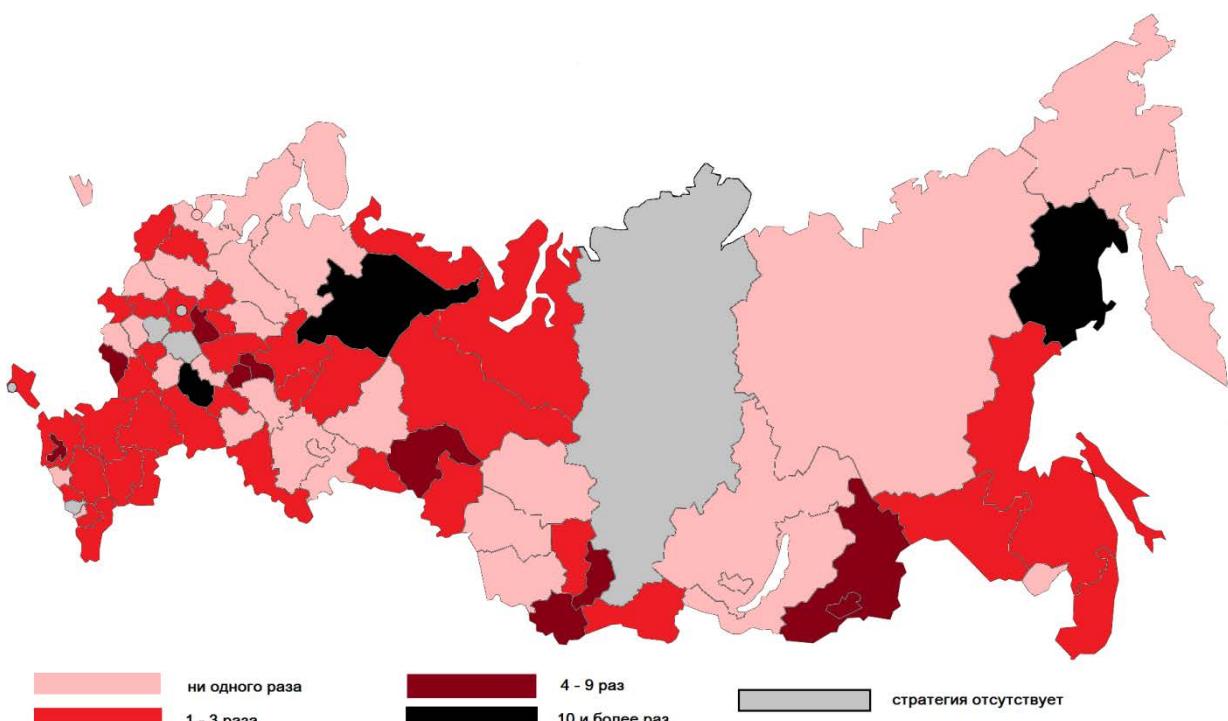


Рисунок 2.2 - Распределение регионов России по количеству внесенных корректировок в стратегии к началу 2017 г.

Представляется интересным, что в документах со значительным количеством корректировок далеко не все изменения являются значительными. Чаще всего корректировки касаются используемых понятий и формулировок (например, по тексту стратегии областные целевые программы заменены на государственные программы) и административных назначений. Так, в Пензенской области только шесть из 14 изменений являются содержательными (таблица 2.4).

Таблица 2.4 – Корректировки в стратегию социально-экономического развития Пензенской области

Год корректировки	Содержание корректировки
2016	Создание на территории области современной инфраструктуры торговли
	Изменение параметров стратегии для создания современной инфраструктуры торговли
	Незначительные изменения в понятия
2015	Изменен срок стратегии и обновлены многие разделы, включая параметры сценариев и ожидаемые результаты
	Незначительные изменения в понятия
2014	Незначительные изменения в понятия
2013	Незначительные изменения в понятия
	Незначительные изменения в понятия
	Незначительные изменения в понятия
2012	Добавлен раздел о развитии потребительского рынка
	Изменены многие разделы, обозначены новые направления развития
2011	Незначительные изменения в понятия
	Незначительные изменения в понятия
2009	Новая редакция стратегии

В Магаданской области все изменения из 14 кроме одного касаются формулировок и не ключевых понятий. В Республике Алтай более половины корректировок затрагивают содержательное обновление конкретных разделов, системы показателей и индикаторов реализации стратегии. В Республике Коми из 15 изменений большинство являются важными для реализации стратегии (таблица 2.5). В частности, практически ежегодно происходит обновление прогнозных показателей и их значений.

Таблица 2.5 – Корректировки в стратегию социально-экономического развития Республики Коми

Год корректировки	Содержание корректировки
2017	Снижение некоторых значений прогнозных показателей и изменение четырех прогнозных показателей
	Отказ от освоения месторождения «Чудное»
	Развитие в соответствии со Стратегией развития информационного общества
	Новая таблица целевых индикаторов и их прогнозных значений
2016	Из текста стратегии удалены обязательства Минэкономразвития о ежегодном отчете о ходе реализации стратегии
	Новая редакция таблицы целевых индикаторов и их прогнозных значений
2015	Новая редакция таблицы целевых индикаторов и их прогнозных значений
2014	Изменения в базовых характеристиках социально-экономического развития республики
	Новая редакция таблицы целевых индикаторов и их прогнозных значений
2013	Полное обновление текста стратегии с изменением целей и задач
2011	Назначение ответственного за исполнение стратегии
2010	Новая редакция таблицы целевых индикаторов и их прогнозных значений

	Назначение ответственного за исполнение стратегии
2009	Административные поручения
	Новая редакция таблицы целевых индикаторов и их прогнозных значений
	Полное обновление текста стратегии с изменением целей и задач
2007	Новая редакция таблицы целевых индикаторов и их прогнозных значений
2006	Административные поручения

Таким образом, совокупно только в половине регионов документы целеполагания приведены в соответствие с современной реальностью, что свидетельствует об отсутствии системности в процессе регионального стратегического планирования, и, следовательно, несоблюдении принципа единства.

Представляется интересным соотношение количества корректировок стратегий и нормативно-правовых актов, которыми была утверждена стратегия. В таблице 2.6 представлены регионы-лидеры по количеству корректировок, а также регионы, стратегия которых была разработана более пяти лет назад и ни разу не корректировалась.

Если сравнивать между собой процедуры изменения регионального закона, постановления и распоряжения исполнительных органов власти, то, безусловно, наиболее сложным и затратным по времени и трудовым ресурсам является процесс изменения закона. Легче же всего внести изменения в распоряжение, так как такой документ является подзаконным актом и принимается чаще всего для регулирования вопросов текущего характера.

Соотношение количества корректировок и нормативно-правовых актов позволяет выявить некоторые нелогичные зависимости. В трех регионах, где изменения вносятся каждый год, стратегии утверждены законом. Еще в трех – постановлением исполнительного органа власти, и только в одном регионе – распоряжением. Частое внесение изменений в региональный закон несет в себе лишние затраты административных и временных ресурсов, что может свидетельствовать об уровне эффективности государственного управления.

Большинство «старых» стратегий (до 2012 г.) утверждены постановлением исполнительного органа власти, внутренним документом, внести в который изменения гораздо проще, чем в закон. Более того, в двух регионах стратегии утверждены распоряжением, однако в указанных регионах, несмотря на относительную простоту бюрократических процедур, корректировки отсутствуют в течение пяти лет.

Таблица 2.6 – Регионы с максимальным и минимальным количеством корректировок стратегий

Регион	Количество корректировок	Форма нормативно-правового акта, которым утверждена стратегия
Пензенская область	14	Закон
Магаданская область	13	Закон
Республика Коми	12	Постановление Правительства

Республика Алтай	8	Закон
Владimirская область	6	Указ Губернатора
Белгородская область	6	Постановление Правительства
Тюменская область	6	Распоряжение Правительства
Курская область	0	Постановление Областной Думы
Смоленская область	0	Постановление Администрации
Республика Карелия	0	Постановление Законодательного Собрания
Республика Ингушетия	0	Постановление Правительства
Республика Башкортостан	0	Постановление Правительства
Республика Мордовия	0	Закон
Самарская область	0	Постановление Правительства
Республика Бурятия	0	Постановление Правительства
Иркутская область	0	Распоряжение Губернатора
Новосибирская область	0	Постановление Губернатора
Республика Саха (Якутия)	0	Постановление Правительства
Камчатский край	0	Постановление Правительства
Архангельская область	0	Распоряжение Администрации

Исследование горизонтов планирования и сроков региональных стратегий также свидетельствует о широком разнообразии подходов к периоду и сроку планирования. В большей половине субъектов Российской Федерации действуют документы, разработанные в 2010 г. и ранее (45 регионов), причем пик по количеству разработанных стратегий приходится именно на этот год (10 документов), в то время как в 2016 г. было утверждено только три стратегии, а в 2015 г. – пять. Наибольшее число стратегий разработано на срок от 10 до 18 лет (61 стратегия). Однако практика показывает, что в некоторых регионах горизонт планирования превышает 20 лет, в других же не достигает даже шести лет.

Минимальный срок стратегического планирования – 2020 г., максимальным же горизонтом является 2035 г. в Карачаево-Черкесской Республике. Подавляющее большинство документов имеет срок действия до 2020 г. (зафиксировано в 35 документах), 24 документа имеют срок действия до 2025 г., стратегия Пермского края разработана до 2026 г., документ Республики Алтай – до 2028 г., а до 2030 г. действует 18 стратегий. Исключением из всех регионов является стратегия Калининградской области, в которой срок действия для стратегии не указан, а обозначены сроки только по отдельным отраслям. В стратегии Республики Марий Эл срок действия отсутствует в наименовании документа и указан в целях стратегии (Рисунок 2.3).

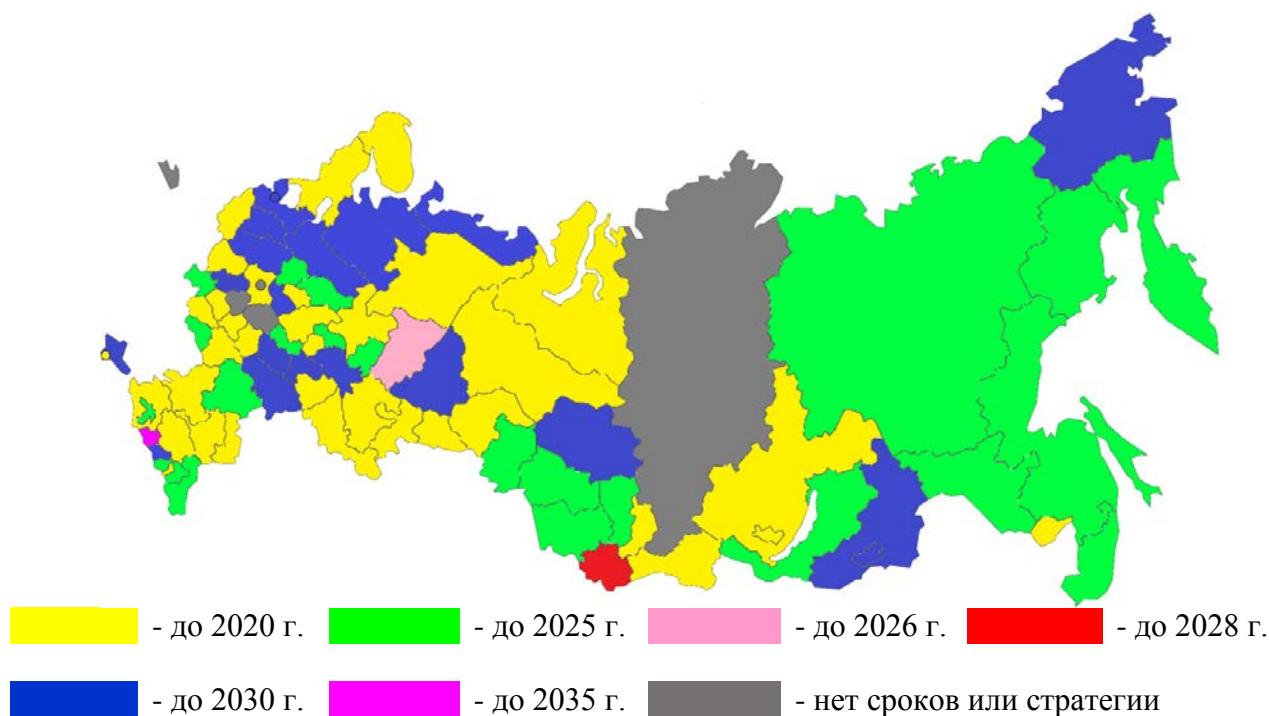


Рисунок 2.3 – Срок действия стратегий социально-экономического развития регионов России

«Лидерами» по **длительности срока реализации стратегии** среди действующих документов являются Кабардино-Балкарская Республика и Пензенская область, срок действия документов в которых достигает 23 года. Также наиболее длительными по сроку действия являются стратегии Архангельской области (22 года), Владимирской и Калужской областей, Карачаево-Черкесской Республики (21 год), Республики Алтай и Ненецкого автономного округа (20 лет). В числе регионов с наименьшим сроком планирования – Ивановская область (5 лет), Челябинская область (6 лет), а также Орловская, Тамбовская, Мурманская области и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (7 лет).

Подавляющее большинство документов имеет срок действия до 2020 г. (зарегистрировано в 35 документах), 24 документа имеют срок действия до 2025 г., также есть документы, действующие до 2026 и 2028 гг., а до 2030 г. действует 18 стратегий. Среди стратегий есть также и такие, в которых срок действия не указан, а обозначены сроки только по отдельным отраслям или по отдельным целям (рисунок 2.4).

Вместе с тем на федеральном уровне сроки действия документов в рамках целеполагания по большей части не достигают 15 лет, а горизонт планирования документов варьируется от 2020 до 2030 гг.

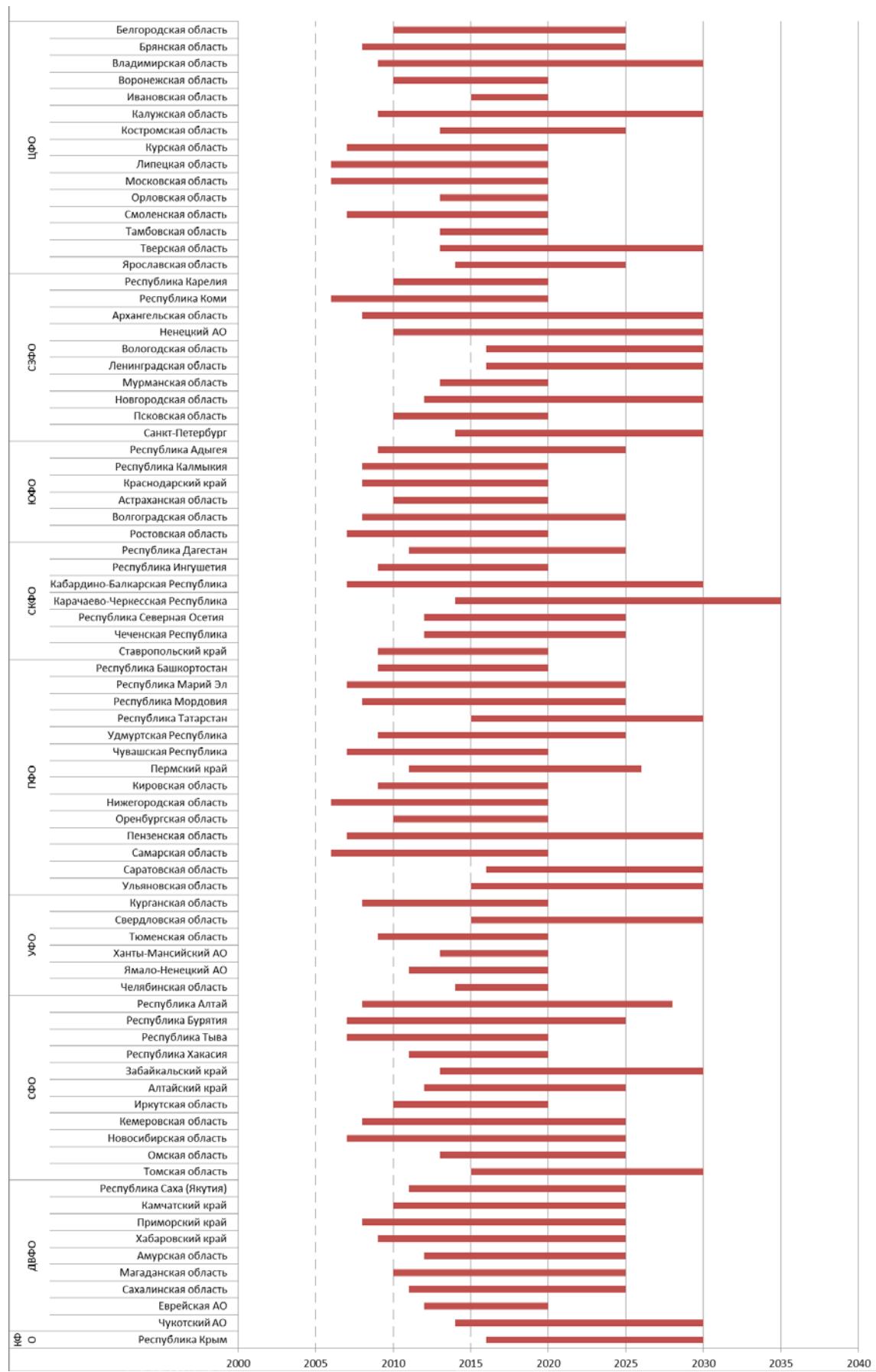


Рисунок 2.4 – Горизонты планирования региональных стратегий

Еще один принцип осуществления государственного стратегического планирования – программно-целевой принцип – заключается в определении приоритетов и целей социально-экономического развития на региональном уровне во взаимосвязи с государственными программами Российской Федерации и ее субъектов. На практике принцип выражается в синхронизации целей, задач и мероприятий стратегии социально-экономического развития с положениями государственных программ региона, а также с параметрами региональных бюджетов.

Практика осуществления стратегического управления в части разработки стратегий социально-экономического развития свидетельствует об отсутствии реальной взаимосвязи государственных программ, региональных бюджетов и стратегии, а также о нечеткой системе документов государственного стратегического планирования и государственной региональной политики. Если сравнивать соотношение горизонтов планирования стратегий и наиболее долгосрочных государственных программ, то в части регионов отмечается превышение сроков завершения программ над сроками стратегий, что в общем нарушает логику стратегического планирования – от первичного целеполагания к последующему планированию и программированию (Рисунок 2.5). Необходимо отметить, что срок реализации подавляющего большинства государственных программ фиксируется формально; реальный горизонт планирования мероприятий в составе программ не превышает пять лет.

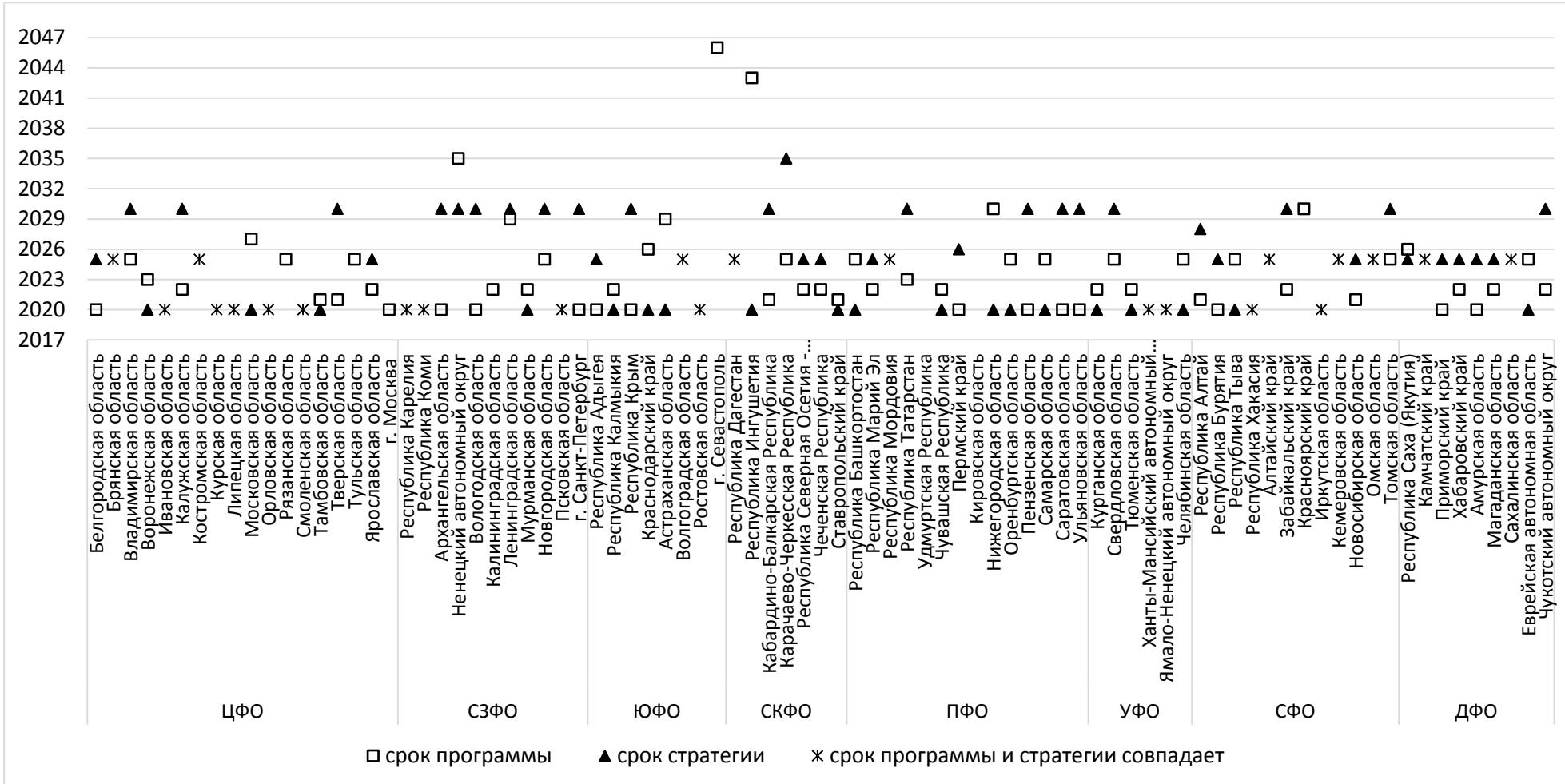


Рисунок 2.5 – Соотношение сроков действия стратегий социально-экономического развития и наиболее долгосрочных государственных программ субъектов Российской Федерации

Целостность и единство в осуществлении стратегического планирования должны проявляться и в законодательном поле, чего также по результатам исследования зафиксировано не было.

В соответствии с положениями Федерального закона №172-ФЗ правовое регулирование стратегического планирования на уровне регионов осуществляется не только в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами, но и в соответствии с соответствующим законодательством субъектов Российской Федерации.

Наиболее активная законотворческая работа по формированию региональных нормативных актов в сфере стратегического планирования шла в 2015 г., однако и в 2016 г. более, чем в десяти регионах, были приняты новые законы, а в значительном количестве регионов законы были откорректированы. К началу 2017 г. в 16 регионах отсутствовал закон, регулирующий стратегическое планирование, и только в двух действуют законы, принятые до июня 2014 г.

Необходимо отметить широкое разнообразие подходов региональных законодательных органов к интерпретации положений федерального законодательства в части видов документов стратегического планирования, перечня участников стратегического планирования и их полномочий, особенностей некоторых процедур.

Так, некоторые региональные законы о стратегическом планировании очень кратки и содержат только часть необходимых положений, что свидетельствуют о достаточно формальном подходе к регулированию отношений в сфере стратегического планирования на уровне конкретного региона, о чем говорят даже их названия: Закон Республики Карелия от 28 декабря 2015 г. № 1973-ЗРК «О некоторых вопросах стратегического планирования»; Закон Камчатского края от 28 декабря 2015 г. № 735 «Об отдельных вопросах в сфере стратегического планирования»; Закон Новгородской области от 26 декабря 2014 г. № 684-ОЗ «О мерах по реализации Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» на территории Новгородской области». То есть в самом акте напрямую закрепляется тот факт, что он должен регулировать только отдельные (некоторые) вопросы стратегического планирования в регионе, что не позволяет в полном объеме в случае необходимости учесть нюансы развития и потребности конкретной территории.

Очень кратки законы Амурской области (8 статей), Республики Адыгея, Республики Алтай, Новгородской и Тюменской областей (по 6 статей), Республики Карелия и Орловской области (по 5 статей). При этом последние статьи каждого из указанных актов касаются обычно вступления в силу этого документа и (или) отмены действия ранее принятых законов, поэтому содержательно объем каждого акта еще меньше. Например, в Законе Новгородской области речь идет фактически только о Стратегии социально-экономического развития.

Иногда такой подход обусловлен факторами, которые находят отражение в законе, например, тем, что определение порядка осуществления стратегического планирования практически в полном объеме передано органам исполнительной власти региона. Однако представляется, что подобный подход не совсем верен, хотя и удобен с практической точки зрения, поскольку сводит регулирование всего процесса стратегического планирования на уровень подзаконных актов, что затрудняет контроль за процессом стратегического планирования.

Закон Ненецкого автономного округа «Об отдельных вопросах в сфере стратегического планирования» состоит всего из четырех статей, в которых описываются только участники стратегического планирования, стратегия и мониторинг и контроль реализации документов, хотя в качестве положительного момента следует отметить дополнение стратегии социально-экономического развития региона в обязательном порядке сведениями, не предусмотренными федеральным законодательством.

В некоторых регионах можно отметить значительное расширение положений федерального законодательства. В частности, некоторые регионы предусматривают дополнительные акты, которые не являются обязательными в соответствии с федеральным законодательством, но могут приниматься на региональном уровне. В других случаях предусмотрено более детальное содержательное наполнение стратегий социально-экономического развития по сравнению с обязательными требованиями, закрепленными в федеральном законе.

Что касается видов документов стратегического планирования, здесь также наблюдаются некоторые различия в подходах.

Некоторые регионы предусматривают в числе документов стратегического планирования дополнительные акты, которые не являются обязательными в соответствии с Федеральным законом №172-ФЗ, но могут приниматься на региональном уровне. Например, помимо стратегий социально-экономического развития субъектов РФ некоторые допускают принятие стратегий социально-экономического развития части территории (например, Республика Крым, Приморский край, Курская область, Саратовская область, Сахалинская область, Свердловская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра), что соответствует праву субъекта РФ, предоставленному ему в статье 32 Федерального закона №172-ФЗ. В Алтайском крае уже утверждено Постановление Администрации края от 28 августа 2015 г. № 344 «Об утверждении порядка разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития части территории Алтайского края».

В Томской области глава 7 регионального закона посвящена закреплению статуса

концепции приоритетного направления развития области, которая представляет собой документ, разрабатываемый с целью обеспечения реализации стратегии социально-экономического развития области по отраслям (сферам), территориям, проектам развития, которые обозначены в стратегии социально-экономического развития Томской области в виде приоритетов социально-экономического развития, либо по иным отраслям (сферам), территориям, проектам развития по решению Губернатора области.

Возникновение в региональном законодательстве подобных статей во многом объясняется необходимостью принятия и реализации стратегических документов отраслевой направленности (отраслевых стратегий), не вошедших в число документов стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации, включенных в перечень, указанный в Федеральном законе №172-ФЗ.

В Краснодарском крае региональный закон о стратегическом планировании посвящен также регулированию такого документа как индикативный план социально-экономического развития края (статья 15), который является документом, устанавливающим планируемые значения по системе показателей социально-экономического развития края. При этом в систему документов стратегического планирования указанный план не включается.

Некоторые регионы предусмотрели более детальное содержательное наполнение стратегий социально-экономического развития регионов по сравнению с обязательными моментами, закрепленными в Федеральном законе №172-ФЗ.

В соответствии со статьей 32 данного закона, стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации должна включать:

- оценку достигнутых целей социально-экономического развития;
- приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономической политики;
- показатели достижения целей социально-экономического развития,
- сроки и этапы реализации стратегии;
- ожидаемые результаты реализации стратегии;
- оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии;
- информацию о государственных программах региона;
- иные положения, определяемые законами субъекта Российской Федерации.

В результате за счет различной компоновки элементов содержания стратегии выявляются от 6 (Еврейская автономная область, Калининградская область, Псковская область) до 9 (Ленинградская область) ее составных частей в различных регионах.

В Ростовской области стратегия социально-экономического развития области содержит в том числе историко-географические сведения об области.

В Пермском крае предусмотрено включение в стратегию стратегического сценарного прогноза внешней среды и оценки конкурентных преимуществ и угроз, а также потенциала региона, в том числе природных ресурсов, трудового, производственного, научного и финансового потенциала.

В Красноярском крае в стратегию должна включаться информация о целях и направлениях социально-экономического развития групп муниципальных образований края, объединенных с учетом специфики их природно-климатических, хозяйственных, демографических, этнокультурных, экологических и других условий.

В Томской области стратегия должна включать в себя в обязательном порядке определение развития отраслей экономики и территорий области; механизмы реализации и организация управления стратегией социально-экономического развития и порядок мониторинга реализации стратегии социально-экономического развития области.

В Санкт-Петербурге в содержании стратегии предусмотрена в числе прочих составляющих оценка выполнения ранее утвержденных стратегий Санкт-Петербурга, анализ конкурентных преимуществ, сильных и слабых сторон его развития в сопоставлении с другими российскими и зарубежными городами и другими субъектами.

Существование широкой вариации подходов региональных органов власти к законодательному регулированию стратегического планирования, с одной стороны, свидетельствует о наличии законотворческой инициативы и нестандартного образа мышления среди законодательных органов, а с другой стороны – об отсутствии целостности и единства в законодательном поле. Последнее является негативным фактором ввиду того, что кроме регионального закона о стратегическом планировании в системе регулирования этой сферы отсутствуют иные документы, следовательно, при сокращении положений федерального законодательства могут возникнуть пробелы, а при расширении – отсутствие синхронизации с федеральными нормами.

\*\*\*

Все вышеназванные факторы свидетельствуют об отсутствии согласованности, единства и сбалансированности в таких аспектах стратегического планирования, как наличие утвержденной стратегии социально-экономического развития региона, временные рамки планирования, количество корректировок в стратегии, синхронизация целей стратегий с приоритетами, закрепленными на более высшем уровне управления, содержание законов о стратегическом планировании на региональном уровне.

Отсутствие достаточного нормативного и методического обеспечения процесса планирования на региональном уровне, фактически действующие различные требования к содержанию документов стратегического планирования 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.

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

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

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.

В первую группу приоритетов входят следующие аспекты:

- анализ существующего социально-экономического уровня развития региона,
- анализ экономических отношений региона с соседними территориями,
- роль региона в федеральном округе и Российской Федерации,
- SWOT-анализ территории региона,
- выбор цели и основных приоритетов развития,
- выбор сценария развития региона,
- анализ рисков реализации стратегии,
- целевые показатели реализации стратегии.

В подавляющем большинстве стратегий анализ существующего социально-экономического уровня развития региона и подробное рассмотрение отраслей хозяйства занимает треть всего документа, некоторые же стратегии отличаются сокращенным анализом этих разделов, что во многом объясняется сложившейсяmono отраслевой структурой экономики региона.

Только в нескольких стратегиях, взятых для анализа, отсутствует раздел, посвященный анализу отраслей экономики региона.

Во многих стратегиях анализ итогов развития предыдущего десятилетия, а также анализ существующего социально-экономического уровня развития региона и подробное рассмотрение отраслей промышленности занимает одну треть всего документа, что, безусловно, является преимуществом этих стратегий, так как качественный анализ имеющейся

ситуации является первым и главным шагом к выработке эффективной региональной политики развития на стратегическую перспективу, если правильно использовать имеющиеся данные.

Однако в некоторых документах основную часть документа составляет расширенное описание развития отдельных отраслей экономики без четко обоснованной причины выбора именно этих отраслей (Республика Алтай). Анализ социально-экономического развития региона отсутствует в стратегии Приморского края – анализу имеющейся ситуации в документе посвящено всего два подраздела: смена специализации края и внешний контекст развития Приморского края, в которых отсутствует анализ конкретных отраслей экономики. Дальнейший текст стратегии посвящен описанию предполагаемых сценариев развития региона и механизмам их реализации.

В первые годы активного этапа разработки региональных стратегий отсутствие полноценного анализа социально-экономического развития было связано с затрудненным доступом к региональной статистике и необходимым документам, на основе которых должен проводиться мониторинг ключевых, однако для стратегий более поздних лет статистика была уже в доступе, и весомых причин для отсутствия анализа уже не было.

Чаще всего в стратегиях проведен анализ геостратегического положения территории, природного и ресурсного потенциалов, научно-образовательного комплекса, финансовой и экономической сфер, демографии, миграции и качества трудовых ресурсов. В некоторых документах приведен институциональной среды региона и системы управления регионом (например, формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной гражданской службы и органов местного самоуправления в Мурманской области), экологической обстановке в регионе (Кировская область), криминогенной и этнокультурной ситуации (Владимирская область), маркетинговой привлекательности территории (Республика Мордовия), международных отношений и внешнеэкономической деятельности (Ростовская область).

В значительном большинстве документов присутствуют разделы, посвященные анализу экономических отношений региона с соседними территориями, а также экономической к стратегии и Российской Федерации в целом. Только в пяти стратегиях отсутствует анализ региона в контексте развития государства и федерального округа,<sup>153</sup> и в 13 стратегиях не говорится об экономических отношениях с соседними территориями и важности межрегиональной кооперации.<sup>154</sup>

---

<sup>153</sup> Калужская область, Магаданская область, Пензенская область, Кировская область.

<sup>154</sup> Республика Башкортостан, Оренбургская область, Краснодарский край, Республика Хакасия, Сахалинская область, Республика Карелия, Новгородская область, Псковская область, Калининградская область, Ненецкий автономный округ, Ивановская область, Тверская область.

В числе субъектов РФ, в стратегиях которых отсутствует анализ роли соседних территорий в экономике субъекта, можно отметить и регионы-лидеры по экономическому развитию, экономика которых основывается на базовой отрасли внутри региона, конкурентоспособной на уровне государства и даже экспорта, и потому, вероятно, в стратегии нет подробного анализа экономических отношений этих регионов с соседними. К таким регионам можно отнести Краснодарский край, как ведущий регион в агропромышленном комплексе страны, Республику Карелия можно как один из ведущих регионов в деревообрабатывающей промышленности. И, напротив, в числе регионов, в стратегических документах которых нет раздела о роли региона в государстве и федеральном округе, есть регионы, которые не претендуют на лидерские позиции на государственном уровне. Это можно отнести к Магаданской и Кировской областям, где наблюдается некоторое замедление хозяйственного развития.

В большинстве стратегий указаны лишь векторы взаимодействия региона без обоснования и проработки механизмов их осуществления, что ставит под сомнение качество существующих разделов и эффективность межрегиональной кооперации.<sup>155</sup>

Анализ стратегий социально-экономического развития регионов показывает, что разделу выявления и анализа рисков реализации стратегииделено внимание в 54 документах. Чаще всего используется анализ реализации конкретного сценария или механизма реализации конкретной отрасли, а также анализ имеющихся негативных тенденций.

В российской практике при разработке стратегий социально-экономического развития регионов России основным способом определения конкурентоспособности региона является методика стратегического *SWOT*-анализа, выявляющего основные характеристики внутренней и внешней среды анализируемого объекта.<sup>156</sup>

Количественный анализ стратегий социально-экономического развития регионов России свидетельствует о применении инструментария *SWOT*-анализа в 58 стратегиях из 80 возможных.<sup>157</sup> В остальных стратегиях инструментарий *SWOT*-анализа не применяется, в основном анализ либо расширяется в разрозненные части документа, либо присутствует совсем однобоко, что не представляет возможности анализировать подобные документы.

В большинстве таких стратегий прописаны достигнутые успехи или ключевые преимущества региона без дальнейшей связи полученных данных с вызовами, возможностями и слабыми сторонами. К таким стратегиям относятся стратегии Республики Мордовия,

<sup>155</sup>Климанов В.В. Об основах и инструментах региональной политики // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2011. – № 10. – С. 161–163.

<sup>156</sup> Будаева К.В. Научно-методическая поддержка разработки документов стратегического планирования регионального уровня // Общественные финансы. – 2016. – № 2. – С. 7-22.

<sup>157</sup> Все примеры и цитаты в разделе взяты из стратегий социально-экономического развития регионов России по данным электронной базы «Консультант Плюс».

Амурской, Архангельской, Астраханской, Костромской, Нижегородской, Новгородской, Сахалинской, Свердловской и Тверской областей.

В основном *SWOT*-анализ проводился в стратегиях на предмет оценки общего социально-экономического положения региона без выделения конкретных отраслей. В некоторых из этих стратегий анализ внутренней среды разделяется на подразделы, чаще всего касающиеся географического положения региона, населения, экономического потенциала, социально-культурной сферы.

Чаще всего в стратегиях проведен *SWOT*-анализ геостратегического положения территории, природного и ресурсного потенциалов, научно-образовательного комплекса, финансовой и экономической сфер, демографии, миграции и качества трудовых ресурсов. В некоторых документах приведен *SWOT*-анализ институциональной среды региона и системы управления регионом, экологической обстановке в регионе, маркетинговой привлекательности территории.

Необходимо отметить, что, несмотря на выделенные общие тенденции по документам, многие из анализов выполнены с собственными акцентами или уникальными решениями для анализа.

Так, в документе Республики Адыгея анализируемые сферы объединены в три группы: социальная, экономическая и институциональная. Интересным является наличие степени проявления и влияния той или иной сильной и слабой стороны. В Стратегии Псковской области на основе проблем области авторами стратегии составлена Карта долгосрочных приоритетов развития Псковской области. В *SWOT*-анализе Республики Хакасия интересной является форма предоставления результатов анализа. Квадраты рассмотрены следующим образом: движение от угрозы (*T*) к возможности (*O*) и нейтрализация ее через преодоление слабых сторон (*W*) позволит расширить сильные стороны (*S*) в указанных сферах. В Стратегии Оренбургской области внешние угрозы классифицированы по сферам (макроэкономические, конкурентные, политические и экологические), что встречается достаточно редко среди всех рассмотренных документов.

Характеристика внешней среды регионов также выглядит в стратегиях совершенно по-разному и содержательно кардинально отличается друг от друга. Среди наиболее распространенных возможностей внешней среды выделяются тенденции роста определенных отраслевых рынков, стабильность в экономической и политической ситуациях, модернизация научно-технической и материально-технической сфер, изменение структуры трудовых ресурсов, возможность международного сотрудничества и партнерства с государственными корпорациями. Самыми часто встречающимися угрозами, являются следующие аспекты: факт вступления России во Всемирную торговую организацию, влияние изменений в мировой

экономике, рост темпов конкуренции на национальном и мировом рынках, негативные последствия решений федерального уровня, положение России в сфере развития инноваций, влияние стран БРИКС.

Выделенные общие возможности и угрозы со стороны внешней среды в своем большинстве не в полной мере могут коррелировать с уникальными конкурентными преимуществами и недостатками регионов, что впоследствии несет в себе формулировку неэффективных направлений и мероприятий развития. Среди часто упоминаемых возможностей отмечается политическая и социальная стабильность в стране – фактор, который является важным для осуществления какой-либо политики и экономической деятельности, однако не может быть основой для формирования стратегически эффективных направлений развития.

Более верным представляется выделение в качестве внешних характеристик таких, на основе которых можно принимать обоснованные решения на уровне региона и выстраивать эффективную стратегию социально-экономического развития. Возможности и угрозы должны максимально коррелировать с особенностями территории и быть применимы к развитию конкретных отраслевых региональных направлений, а не ко всей стране и не ко всем отраслям вместе взятым.

На основе проведенного качественного анализа документов можно судить о широком разнообразии подходов к применению методики *SWOT*-анализа ввиду профессиональных различий среди разработчиков стратегий, а также различного качества выполненного анализа вне зависимости от уровня социально-экономического развития территории.

В подавляющем большинстве документов качество проведенного *SWOT*-анализа можно охарактеризовать далеким от соответствующего классической методики, даже на первом этапе, когда производится выделение конкурентных преимуществ и недостатков региона. Среди большинства ошибок и неточностей на этом этапе анализа можно выделить следующие наиболее часто встречающиеся недочеты в характеристиках внутренней среды территории: обширный характер аспекта; необоснованность; сложная для восприятия формулировка аспекта; наличие противоречий между выделенными характеристиками; противоречивость характеристики.

Среди выделяемых характеристик присутствуют аспекты очень общего характера, смысл которых можно было бы отнести к любому региону России без привязки к специфике конкретной территории. Подобные характеристики в большинстве случаев являются оправданными и могут относиться к числу достоинств и недостатков территории, однако не подчеркивают уникальных аспектов развития региона. В стратегии Саратовской области

выделено преимущество «сравнительно высокого инновационного потенциала», которое явно не выделяет и не характеризует специфику инновационного развития региона.

Для большого количества документов характерным является отсутствие выстроенных связей между сформулированным фактом и его обоснованием, тогда такие характеристики являются необоснованными. Так, не подкреплены обоснованием «развитая транспортная инфраструктура» Республики Северная Осетия-Алания, «внутренний рынок, растущий достаточно высокими темпами» Тамбовской области, «полная согласованность действий с федеральным центром» в Чувашской Республике.

Зачастую конкурентные преимущества или недостатки территории сформулированы нечетко, с понятиями, сложными для восприятия. В стратегии Чувашской Республики выделена слабая сторона, заключающаяся в «отсутствии истории и традиций предпринимательства», а также «неразвитость инвестопроводящих структур».

Среди выделенных характеристик территорий существуют и такие, которые несут в себе как позитивный, так и негативный смысл, то есть являются противоречивыми сами по себе. Так, в стратегии Республики Бурятия выделено конкурентное преимущество - «наличие свободной рабочей силы». Подобная характеристика сама по себе является противоречивой, так как с одной стороны является свидетельством запаса рабочей силы на территории, а с другой – высоким уровнем безработицы в регионе.

Наиболее приближенным по методическому и содержательному соответству к идеальному является *SWOT*-анализ в стратегии Республики Северная Осетия – Алания. Анализ включает в себя все необходимые этапы анализа и в целом содержательно отвечает основным требованиям методики анализа. Анализ корреляционных связей между внутренними и внешними факторами развития проведен на достаточно высоком уровне, подробно прописаны все четыре квадрата с выявлением как минимум четырех направлений развития или модернизации, включающих конкретные мероприятия. Большинство сформулированных выводов и направлений стратегического развития имеют опору на соответствующую характеристику внутренней или внешней среды региона и содержат конкретные возможные действия для реализации выделенного направления.

По итогам обзора текста стратегий регионов, а также с учетом методических принципов *SWOT*-анализа авторами были выделены критерии, характеризующие качественно выполненный анализ.

Важнейшей характеристикой такого анализа будет наличие прямой логической связи выделяемого фактора с особенностями территории, то есть отражение ее специфических характеристик. Важно, чтобы определяемый фактор отражал уникальные особенности

территории в экономической, социальной, культурной, природно-географической, территориальной и других сферах.

Представляется важным обеспечить логические связи между этапами анализа и их содержанием. Необходимо, чтобы каждый следующий этап являлся результатом предыдущего и был содержательным продолжением уже проделанной работы. В особенности это касается этапа анализа связей, где результатами должно являться соединение факторов внутренней и внешней среды развития территории и поиска их корреляции, что обуславливает необходимость использования результатов предыдущего этапа анализа.

Ввиду того, что выделяемые в результате анализа характеристики внутренней среды территории, а также аспекты развития внешней становятся впоследствии стратегическими направлениями для развития территории, формулировка таких характеристик не должна вызывать вопросов к их содержанию и смыслу, а также быть обоснованной и четко определенной.

С целью определения верных приоритетов развития территории является крайне необходимым производить оценку значимости каждого фактора, что может быть реализовано путем ранжирования характеристик.

Для эффективного применения методики необходимо применять анализ с включением всех его содержательных этапов. Кроме того, в совокупности с соблюдением методической последовательности необходимо придерживаться и содержательного соответствия каждого из «квадратов» анализа.<sup>158</sup>

Одной из важнейших составляющих стратегического планирования как на федеральном, так и на региональном уровнях управления является система целеполагания и, соответственно, выработка стратегических приоритетов с последующим выстраиванием иерархии задач и мероприятий по социально-экономическому развитию территории. Несмотря на то, что в основных нормативно-правовых документах в сфере стратегического социально-экономического развития территорий в России не закрепляется понятия «приоритет»,<sup>159</sup> так или иначе приоритеты содержательно отражаются в генеральных целях основных стратегических документов в рамках целеполагания.<sup>160</sup>

<sup>158</sup> Будаева К.В. Научно-методическая поддержка разработки документов стратегического планирования регионального уровня // Общественные финансы. – 2016. – № 2. – С. 7-22.

<sup>159</sup> Климанов В.В., Чернышова Н.А., Недопивцева Д.А. Механизмы формирования стратегических приоритетов социально-экономического развития // Мир экономики и управления – 2016. – №4. – С. 80-92.

<sup>160</sup> Будаева К.В. Отражение приоритетов социально-экономического развития в документах регионального стратегического планирования в России // Государственный аудит. Право. Экономика. 2017. – 2017. – №2. – С. 97-101.

Среди традиционных теоретических принципов стратегического планирования существует принцип сбалансированности, заключающийся в необходимости согласованности документов стратегического планирования по приоритетам, целям и задачам.

Цели стратегии социально-экономического развития регионов должны быть синхронизированы с целями федеральных округов, где в рамках целеполагания разработаны стратегии социально-экономического развития.

Однако на практике реализация такого механизма представляется почти невыполнимой задачей ввиду слишком большого количества документов в системе стратегического управления в особенности на федеральном уровне, несмотря на то, что во многих нормативно-правовых актах закрепляется необходимость синхронизации целей, приоритетов и прочих аспектов.<sup>161</sup>

Дополнительным фактором, влияющим на степень синхронизации целей, являются даты утверждения стратегий и федеральных округов. В случае, когда региональная стратегия принималась гораздо раньше, чем стратегия федерального округа (43 региона), требования к согласованности целей чуть ниже, хотя в соответствии с федеральным законодательством региональные стратегии должны корректироваться исходя из возникающих на более верхних уровнях изменений в приоритетах.

На основе исследования можно говорить о достаточно низкой степени соответствия целей развития регионов целям федеральных округов (таблица 3.1). Среди всех утвержденных стратегий только в трех приоритеты полностью синхронизированы с приоритетами федерального округа: в Хабаровском крае, Сахалинской и Тверской области. Стоит отметить, что при полном соответствии целей стратегия Хабаровского края утверждена гораздо раньше стратегии федерального округа. Еще в десяти регионах стратегические цели и направления совпадают с приоритетами более высокого уровня на 80% (Республики Ингушетия, Татарстан, Камчатский край, Амурская, Кировская, Новосибирская, Пензенская, Тамбовская и Ульяновская области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра). В целом в 48 регионах цели отражают приоритеты развития соответствующего федерального округа не менее, чем на 50%; причем в данном списке преобладают регионы со «старыми» стратегиями.

---

<sup>161</sup>Климанов В.В., Недопивцева Д.А., Будаева К.В. Особенности формирования федеральных стратегических приоритетов через ключевые документы социально-экономического развития Российской Федерации // Общественные финансы. – 2015. – №1 (31). – С. 38-61.

Таблица 3.1 – Отражение приоритетов развития федеральных округов в целях и подцелях стратегий социально-экономического развития регионов

Регион	Приоритеты, зафиксированные в целях стратегий развития федеральных округов				
<b>Центральный федеральный округ (стратегия утверждена 06.09.2011 г.)</b>					
	<b>Формирование пространства гармоничного развития</b>	<b>Развитие человеческого капитала</b>	<b>Повышение уровня и качества жизни населения</b>	<b>Формирование комфортной среды проживания</b>	<b>Формирование эффективной (диверсифицированной конкурентоспособной) экономики</b>
Белгородская область		+	+		+
Брянская область			+	+-	
Владимирская область					+
Воронежская область	+-		+	+-	
Ивановская область		+	+		
Калужская область	+-		+		+
Костромская область			+		+
Курская область	+-	+	+		+
Липецкая область			+	+-	+
Московская область			+	+	+
Орловская область			+	+-	+
Рязанская область					нет стратегии
Смоленская область			+		+
Тамбовская область		+	+	+	+
Тверская область	+	+	+	+	+
Тульская область					нет стратегии
Ярославская область			+		+
Москва					нет стратегии
<b>Северо-западный федеральный округ (стратегия утверждена 18.11.2011 г.)</b>					
	<b>Повышение благосостояния населения</b>	<b>Сокращение различий между субъектами</b>	<b>Модернизация экономической базы</b>	<b>Активизация инвестиций</b>	<b>Интеграция экономического пространства</b>
Республика Карелия	+		+		+
Республика Коми	+		+	+	
Архангельская область	+		+		
Ненецкий автономный округ	+		+		
Вологодская область			+		

Калининградская область	+						+
Ленинградская область				+			
Мурманская область				+			
Новгородская область	+						
Псковская область	+			+			+-
Санкт-Петербург				+	+		

**Южный федеральный округ (стратегия утверждена 05.09.2011 г.)**

	Повышение уровня и качества жизни населения	Эффективное использование природно-ресурсного потенциала	Эффективное использование транспортно-географического потенциала	Эффективное использование социально-демографического потенциала	Реализация сценария устойчивого инновационного развития
Республика Адыгея	+	+			
Республика Калмыкия	+				+-
Краснодарский край	+				+-
Астраханская область		+-		+-	+-
Волгоградская область	+-				+-
Ростовская область	+				+

**Северо-Кавказский федеральный округ (стратегия утверждена 06.09.2010 г.)**

	Опережающее развитие реального сектора экономики	Создание новых рабочих мест	Повышение уровня и качества жизни населения
Республика Дагестан	+		+
Республика Ингушетия	+	+-	+
Кабардино-Балкарская Республика	+		+
Карачаево-Черкесская Республика	+		+
Республика Северная Осетия – Алания	+-		
Чеченская Республика	+		+
Ставропольский край	+		+

**Приволжский федеральный округ (стратегия утверждена 07.02.2011 г.)**

	Улучшение качества жизни населения	Повышение производительности труда	Формирование конкурентоспособной экономики округа	Партнерство гражданского общества, бизнеса и власти
Республика Башкортостан	+		+	
Республика Марий Эл	+			
Республика Мордовия	+	+-	+	
Республика Татарстан	+		+	+
Удмуртская Республика	+		+	
Чувашская Республика	+		+	
Пермский край	+-		+-	
Кировская область	+	+	+	
Нижегородская область	+		+	+-
Оренбургская область	+		+	
Пензенская область	+		+	+

Самарская область			+	
Саратовская область	+	+-	+	
Ульяновская область	+	+	+	

**Уральский федеральный округ (стратегия утверждена 06.10.2011 г.)**

	Повышение уровня и качества жизни	Стабилизация и рост численности населения	Устойчивое инновационное развитие	Диверсификация и модернизация экономики
Курганская область	+		+	+-
Свердловская область	+			+-
Тюменская область	+			+
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	+		+	+
Ямало-Ненецкий автономный округ	+			+
Челябинская область	+			+

**Сибирский федеральный округ (стратегия утверждена 05.07.2010 г.)**

	Повышение уровня и качества жизни населения	Сбалансированная социально-экономическая система инновационного типа	Национальная безопасность	Динамичное развитие экономики	Реализация стратегических интересов в мировом сообществе
Республика Алтай	+			+	+
Республика Бурятия	+	+		+	
Республика Тыва	+	+-		+	
Республика Хакасия	+	+		+	
Алтайский край	+	+		+	+-
Забайкальский край	+	+-		+	+
Красноярский край			нет стратегии		
Иркутская область	+	+-			+
Кемеровская область	+	+		+-	
Новосибирская область	+	+		+	+
Омская область	+			+	
Томская область	+	+-			

**Дальневосточный федеральный округ (стратегия утверждена 28.12.2009 г.)**

	Реализация geopolитической задачи закрепления населения	Формирование развитой экономики	Формирование комфортной среды обитания человека	Достижение среднероссийского уровня социально-экономического развития
Республика Саха (Якутия)			+	+
Камчатский край		+	+	+
Приморский край		+		+-
Хабаровский край	+	+	+	+
Амурская область		+	+	+
Магаданская область		+	+	
Сахалинская область	+	+	+	+
Еврейская автономная область	+-		+-	+
Чукотский автономный округ			+	+-

Наиболее синхронизированными со стратегиями макрорегионов являются две группы приоритетов, что может быть связано с повышенным вниманием и контролем со стороны федерального центра к исполнению указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» и № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»:

1) Повышение уровня и качества жизни населения.

Повышение уровня и качества жизни заложено в генеральной цели более, чем в 70 стратегиях. Данное направление выражается в документах различными формулировками, но большинство из них направлены на повышение благосостояния населения и развитие общего качества жизни населения. В некоторых стратегиях в перечне стратегических целей указано только одно из направлений, и тогда такому документу в таблице присваивался знак «+».

2) Формирование конкурентоспособной экономики.

Развитие экономики в различных формах отражено в качестве части генеральной цели почти в 70 стратегиях. В регионах распространено различное понимание модернизация экономической сферы: от опережающего развития реального сектора экономики, построения сбалансированной социально-экономической системы инновационного типа до диверсификации и развития высокотехнологичных производств.

Другие приоритеты федеральных округов транслируются на региональный уровень в меньшей степени, что зачастую связано как с обобщенным характером формулировки, так и, напротив, со слишком узко направленным приоритетом.

В частности, приоритет по сокращению различий между субъектами в Северо-Западном федеральном округе может быть интерпретирован на региональном уровне только различными косвенными способами достижения эффективной и согласованной политики регионального развития. В Южном федеральном округе заявлены приоритеты по эффективному использованию различных потенциалов регионов, что также напрямую не отображается в целях региональных стратегий, но при этом исполняется косвенно через эффективную экономическую, социальную, культурную, инфраструктурную и иную политику. Приоритет по развитию партнерства гражданского общества, бизнеса и власти в Приволжском федеральном округе также возможно реализовать путем нескольких направлений, и только в нескольких региональных стратегиях формулировка этого аспекта совпадает полностью с приоритетом более высокого уровня.

К узким (или частным) приоритетам относится, например, закрепление населения на Дальнем Востоке и в Байкальском регионе. В целом, направление демографической политики является актуальным для всех дальневосточных регионов, однако в большинстве случаев его не выделяют в качестве цели верхнего уровня и закрепляют в задачах. По этой же схеме приоритет

в Уральском федеральном округе по стабилизации и росту численности населения прямо не отражен в генеральных целях регионов, однако во многих из региональных стратегий этого федерального округа закреплено направление по развитию демографической политики, частью которой как раз может быть приоритет по росту численности населения. В стратегии Северо-Кавказского федерального округа закреплена «необходимость создания новых рабочих мест», которая отражается только в одной из стратегий макрорегиона, и в целом является, по сути, следствием развития экономики регионов и создания новых производств или рынков труда.

Чаще всего основные приоритеты закрепляются в главной цели региона, а раскрываются в целях второго и третьего уровня. Однако есть случаи, когда в подцелях или направлениях появляются иные приоритеты, не отраженные в генеральной цели.

К наиболее распространенным приоритетам, появляющимся в целях первого и второго уровня стратегий регионов, можно отнести:<sup>162</sup>

- развитие человеческого капитала и потенциала (30 регионов);
- развитие социальной сферы (28);
- развитие инфраструктуры (24);
- повышение эффективности государственного и муниципального управления (24);
- улучшение инвестиционного климата в регионе (22);
- совершенствование пространственного развития (21);
- создание комфортной среды проживания (19);
- демография, в частности, рост продолжительности жизни (17);
- инновационное развитие (17);
- экология (14);
- развитие предпринимательской среды, малого и среднего бизнеса (11);
- межрегиональное сотрудничество (7).

Среди приоритетов, возникающих не более пяти раз среди всех регионов, можно отметить различные аспекты развития: туризм, институциональное развитие, образование и здравоохранение (как обособленные приоритеты от качества жизни и комфортной среды проживания), обеспечение занятости, развитие приоритетных отраслей экономики и формирование точек роста, обеспечение безопасности, сохранение культурного наследия, повышение финансовой устойчивости региона.

Таким образом, исследование характера возникающих приоритетов (как инструментов регионального развития) в региональном стратегировании демонстрирует их разделение по степени постоянства во времени и пространстве. Более масштабные приоритеты, касающиеся

---

<sup>162</sup> В скобках указано количество стратегий, в целях которых закреплен конкретный приоритет развития.

общего экономического и социального развития территорий, на постоянной основе присутствуют в большинстве региональных стратегий, отдельные аспекты регионального развития часто появляются в подобных документах ввиду федеральных трендов или простого копирования региональной практики.

Перманентные приоритеты являются более синхронизированными с приоритетами федеральных округов, в то время как в целом качественный анализ документов стратегического планирования регионов России в рамках целеполагания свидетельствует о низкой степени синхронизации приоритетов и целей социально-экономического развития между уровнями управления. Цели региональных стратегий и стратегий федеральных округов согласованы слабо, чем нарушается один из важнейших принципов осуществления стратегического управления – сбалансированности.

Исследование синхронизации целей регионального с федеральным уровнем представляется нецелесообразным проводить после разработки новой федеральной стратегии социально-экономического развития России, то есть с обновлением парадигмы регионального развития и наступлением следующего этапа регионального стратегирования.

Совокупный анализ генеральных целей стратегий регионов показывает преобладание единственной главной цели развития в регионах с последующим ее подкреплением подцелями, направлениями, приоритетами или стратегическими задачами. Количество таких подцелей второго уровня варьируется от одной (в Карачаево-Черкесской Республике) или двух (в Пензенской области) до 21 (в Республике Коми). Только в некоторых стратегиях зафиксировано сразу несколько целей верхнего уровня: во Владимирской области таких целей шесть, в Республике Северная Осетия-Алания, Амурской и Омской областях – по три. Интересным представляется, что в некоторых регионах привычная «цель» заменяется на «приоритет» (в Чувашской Республике), «миссию» (в Ставропольском крае, Амурской, Калининградской, Курской, Орловской, Ростовской, Томской, Ульяновской областях) или «образ региона» (в Республике Ингушетия: «зодчий мира и добрососедства, созиадатель уюта и комфортных условий жизнедеятельности, творец собственного благополучия»).

Стоит отметить, что целеполагание во многих региональных стратегиях, также, как и другие параметры, разрабатывается конкретной командой разработчиков с собственными представлениями, опытом и квалификацией, что неминуемо находит отражение в формулировках и иерархии постановки целей и задач.

Одной из важнейших составляющих процесса разработки стратегии является выбор совокупности промежуточных состояний или траектории из некоторого набора возможных траекторий или состояний, через которые будет осуществляться достижение поставленной

цели, то есть сценария социально-экономического развития региона.

Разработка сценариев осуществлялась в первых региональных стратегиях, и только с течением времени в стратегиях стали предлагаться альтернативные варианты развития регионов. Если в 2007 г. только в 19 из 64 документов были представлены несколько сценариев, то в 2017 г. только в четырех документах предлагается развитие по единственному возможному сценарию.

В большинстве стратегий представлено два или три варианта развития региона, и только несколько придерживаются единственного сценария, как, например, Республика Коми, Архангельская, Курская и Сахалинская области, либо предлагается более трех вариантов, как у Камчатского края, Калужской, Омской и Оренбургской областей.<sup>163</sup>

Основными или классическими можно назвать три вида сценариев: инерционный, инновационный и комплексный. Первый зачастую называется традиционным (базовым), инновационный – оптимистичным (активным), второй же является синтезом двух типов сценариев под выгодным региону углом.<sup>164</sup>

Авторы большинства стратегий придерживаются именно такого наименования вариантов развития региона, хотя описание сценариев часто идет в разрез с заявленным названием. В стратегиях регионов используются разные определения для того или иного сценария. Например, инерционный сценарий представлен как пессимистический, базовый, консервативный, традиционный, стабилизационный и как сценарий жестких ресурсных ограничений. Инновационный сценарий тождествен оптимистическому, активному, инновационно-кластерному, инновационному социально ориентированному, стратегическому, модернизационному, инновационно-прорывному, реалистичному сценариям. Также ряд регионов выделяет такой сценарий как форсированный (аналогично максимальному и проектному амбициозному вариантам), предполагающий повышенные темпы экономического роста во всех отраслях экономики. В подавляющем большинстве регионов используется комбинация сценариев «инерционный»-»инновационный» (в 51 стратегии из 70).

Интересными представляются примеры стратегий, в которых сформулированы отличные от традиционных сценариев варианты развития региона.

Для развития Псковской области предлагается два варианта: рассмотрение региона как «периферии двух крупнейших российских агломераций» или «точки роста в системе двух крупнейших агломераций России, зоны деловой и социокультурной кооперации северо-запада России, Балтийских стран и Белоруссии». Кроме базового сценария, Республика Мордовия

<sup>163</sup> Все примеры и цитаты в разделе взяты из стратегий социально-экономического развития регионов России по данным электронной базы «КонсультантПлюс».

<sup>164</sup> Будаева К.В., Климанов В.В., Чернышова Н.А. Направления регионального стратегирования и программирования в России // Региональные исследования. – 2016. – № 4. – С. 17-30.

выделяет сценарии «Локальное технологическое лидерство» и «Смена специализации», где последний в основном реализуется в близких к московской агломерации промышленных регионах. Для развития Удмуртской Республики рассматриваются сценарии «Полифункциональный процессинговый центр» и «Диверсификация и технологический подход». Второй вариант выбран целевым и подразумевает инновационно-технологическую модернизацию экономики.

В рамках социально-экономического развития Калужской области предложено четыре варианта: «Внешние тождества», «Флагманские проекты», «Многофокусное развитие», «Региональный анклав». Омская область также выделяет четыре сценария в зависимости от внешних условий: «Базовый», «Сибирский лидер роста», «Трансформация» и «Борьба за выживание».

Оренбургская область, в отличие от остальных регионов, разработала кластерный подход к определению сценария. Три сценария, выделенные как ключевые направления развития (1) макроэкономический, 2) сценарий общефедеральной политики и 3) сценарий развития отношений со странами Центральной Азии), разветвляются еще на два дополнительных подсценария (1) подсценарий постепенного роста и интенсивного экономического роста; 2) подсценарий «либерализации» и «консервативный» подсценарий; 3) подсценарии «дезинтеграция» и «интеграция»). Таким образом, развитие региона на определенных этапах возможно в соответствии с промежуточными сценариями.

В Стратегии Республики Ингушетия помимо инерционного сценария и варианта активного экономического развития выделяется и развитие преимущественно за счет федеральных средств.

Интересным является набор сценариев Республики Карелия. Наряду с инерционным сценарием, регион выделяет инвестиционный и инновационный сценарии, разница между которыми определена не совсем четко. Под инвестиционным сценарием регион «предполагает технологическую модернизацию существующих промышленных предприятий», а инновационный сценарий рассчитан «на формирование в Республике Карелия экономики, основанной на знании и использовании постиндустриальных источников развития».

После анализа предложенных альтернатив в каждой стратегии выбирается целевой сценарий, в соответствии с которым определяются механизмы и значения показателей реализации стратегий. Среди стратегий регионов России целевой сценарий выбран в 57 документах.

В подавляющем большинстве регионов авторами стратегий выбран инновационный сценарий, так как этот вариант позволяет достичь поставленных целей более эффективным образом. Из исследуемой совокупности документов в сорока шести выбран инновационный

сценарий, в четырех – комплексный, иные сценарии (комплексный, мобилизационный сценарии и сценарии монопрофильной экономики, сбалансированного развития и опережающего развития) выбраны в семи других регионах.

Интересно отметить, что иные целевые сценарии подразумевают развитие в направлениях «Нишевое лидерство в Сибири» и «Новый туристский регион» (Республика Алтай), «Эколого-технологическое развитие» (Республика Бурятия), «Капитализация активов и рыночная реструктуризация» (Республика Мордовия), «Диверсификация и технологический переход» (Удмуртская Республика), «Новая индустриализация» (Приморский край), «Модернизация растущих отраслей» (Смоленская область), и сценарий монопрофильной экономики (Ненецкий АО).

### **3.2. Ключевые тенденции в осуществлении регионального стратегического планирования**

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 аспект территориального (пространственного) развития. В 2007 г. только в семи стратегиях освещался вопрос территориального развития. В тот период наиболее распространенным методом стало районирование – первыми этот метод применили Свердловская область и Пермский край, где также было проведено проблемное зонирование. В дальнейшем именно эти два направления – зонирование территории и выделение «точек роста» получили распространение во всех стратегиях, создаваемых в последующие годы.

Чаще всего территориальное развитие рассматривалось в виде районирования. Указанный метод стал одним из первых, применяющихся к изменению структуры территории. Помимо управленческих округов было предложено проведение проблемного зонирования. В дальнейшем именно эти два направления (zonирование территории и выделение «точек роста» для развития) получили распространение во всех стратегиях, создаваемых в последующие годы.

Принципы перехода на новую модель пространственного развития российской экономики (Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.) включали многополярность территориальных центров роста за счет «сокращения дифференциации в уровне и качестве жизни населения в регионах с помощью эффективных механизмов социальной и бюджетной политики», а также формирование новых региональных и межрегиональных зон опережающего экономического роста и создание новых центров

социально-экономического развития с помощью формирования городских агломераций и территориально-производственных кластеров.

К началу 2017 г. описание пространственного развития зафиксировано в 50 стратегиях социально-экономического развития регионов России.

Так, в некоторых документах пространственное развитие развернуто в цели, задачи и принципы. В стратегии Ивановской области кроме цели и задач пространственного развития сформулированы принципы региональной политики «сфокусированного развития», проекты-драйверы развития, а также прописано развитие муниципальных образований с помощью агломерационных эффектов.

В Калужской области пространственная организация и комплексное развитие территорий будет происходить на основе нового «пакета ресурсов», что предполагает под собой создание «новой экономики» области, «новое расселение». Территориальное развитие «фактически является «зонтиком» для остальных социально-экономических компонентов качественного роста».

Стратегия Костромской области в области территориального развития сосредоточена на выявлении «полюсов роста», планировании и реализации проектов опережающего развития этих «полюсов», включая вовлечение «депрессивных территорий» в данные проекты.

В рамках стратегии Астраханской области предусмотрено разделение территории по территориальным каркасам, по каждому из которых указаны приоритетные направления развития, точки роста и приоритетные проекты развития инфраструктуры.

В стратегии Чувашской Республики территория региона разделена на зоны, и возможное размещение объектов приоритетных направлений развития на территории Чувашии представлено в соответствии с преимуществами зон инвестиционного потенциала.

Пространственное развитие Оренбургской области определено в соответствии с иерархическим уровням системы расселения. В области выделяются шесть иерархических уровней системы расселения – уровень областного центра, уровень зон расселения, субзональный, межрайонный, районный и низовой уровни. Размещение услуг на территории предлагается в соответствии с указанными уровнями.

В Ульяновской области управленческое вмешательство с целью обеспечения гармоничного развития территории региона направлено на стимулирование преобразований в точках-противовесах. Также определены индикаторы сокращения различий между максимальным и минимальным размерами среднемесячной заработной платы в муниципальных образованиях области.

Приоритет по выравниванию пространственных дисбалансов и территориальному развитию в Республике Бурятия предлагается реализовывать с помощью ускоренной

разработки генпланов ключевых городов и поселений; создания нормативной базы, регулирующей отношения на земельном и жилищном рынке; развития инфраструктур для ведения бизнеса в сфере жилищно-коммунального хозяйства, пространственного планирования и городского и сельского строительства; развития индустрии гостеприимства в основных городских центрах и ключевых рекреационных территориях.

В Забайкальском крае в рамках стратегии социально-экономического развития предложена стратегия территориально-пространственного развития, в рамках которой описано развитие парковых и кластерных образований, зон опережающего развития, территориального развития, а также опорные инвестиционные проекты.

В Псковской области территориальное развитие понимается как два направления: оптимизация системы расселения и развитие точек роста на территории региона, а также развитие и оптимизация социальных, транспортных и инженерных инфраструктур. По первому направлению предложены следующие показатели: формирование системы населенных пунктов с учетом демографической ситуации в области; создание благоприятных условий проживания в сельской местности; развитие городской среды в основных городах.

Исходя из принципа территориально-кластерного подхода к управлению экономическим развитием Ставропольского края предполагается формирование кластеров двух уровней: регионального и муниципального.

В Республике Алтай определены типы зон особого экономического развития, а также описаны общие механизмы государственно-частного партнерства в отношении таких зон.

В стратегии Камчатского края подробно рассмотрены перспективы политики в отношении малочисленных коренных народов, а также приведены показатели для оценки качества жизни в регионе: индекс развития человеческого потенциала и уровень удовлетворения финансовыми доходами.

В Республике Коми территориальное развитие подразделяется на градостроительное и развитие городов и районов, по каждому из направлений определены задачи и перспективные направления.

Зоны опережающего развития с инвестиционными проектами, основными планируемыми объектами транспортной, энергетической и социальной инфраструктуры на территории, а также опорными пунктами системы расселения в перспективе до 2025 года определены в Магаданской области.

В 30 стратегиях регионов пространственный разрез указан в назывном порядке. В Ненецком автономном округе, Республике Адыгея только в общем списке целей и задач по различным отраслям указаны задачи пространственного развития, которые в документе расшифровки не находят. В Республике Северная Осетия-Алания проведен SWOT-анализ

пространственного развития региона и подробно проанализированы особенности муниципальных образований, однако при этом отсутствуют какие-либо дальнейшие направления в территориальном развитии. Назывные варианты пространственной организации Еврейской автономной области, Владимирской области рассмотрены в рамках сравнения сценариев развития региона. В Курской области указана перспектива утверждения Схемы территориального планирования.

Пространственное развитие территории в настоящее время становится все более актуальной проблемой. Однако в настоящее время в России механизмы территориального развития функционируют несистемно и слабо, что связано как с отсутствием единой законодательной базы, так и механизмов взаимодействия экспертов в указанной сфере с региональными органами государственной власти.<sup>165</sup>

В частности, один из важнейших документов системы стратегического планирования, стратегия пространственного развития России, разрабатывается уже более двух лет и до сих пор находится в проектной стадии, что по мнению российских ученых свидетельствует о разрозненности подходов на федеральном уровне к пространственному развитию.

В настоящее время, начиная с середины 2014 г. во всех новых стратегиях подробно рассматривается пространственное развитие регионов, часто в разрезе муниципальных образований или более крупных управленческих округов. В некоторых стратегиях приоритет пространственного развития включается в генеральную цель стратегии. Более четко закрепилось место и роль пространственного развития в системе государственного управления, появилось первичное представление о перспективном облике пространственной организации страны, расширилось количество инструментов и механизмов территориального развития.<sup>166</sup>

Импульсом к появлению большинства временных приоритетов является инициатива федеральных органов исполнительной власти. Исключением не являются и приоритетные национальные проекты «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», «Развитие агропромышленного комплекса», о начале реализации которых было объявлено Президентом России в 2005 г. В 2007 г. уже в 12 региональных стратегиях проекты были включены в механизмы развития территории, а к 2016 г. совокупно о приоритетных национальных проектах упоминается в 42 стратегиях. Однако динамика упоминания проектов в утверждаемых стратегиях каждого последующего года свидетельствует о постепенном снижении внимания к указанному механизму (в течение последних трех лет только в одной стратегии из общего количества утвержденных за год упоминается

<sup>165</sup> Коломак Е.А. Пространственное развитие и приоритеты региональной политики в России // ЭКО. – 2014. – № 1. – С. 41-53.

<sup>166</sup> Ellison G., Glaeser E.L. The geographic concentration of industry: does natural advantage explain agglomeration? // American Economic Review. 1999. No. 89 (2). pp. 311-316.

приоритетный национальный проект) (рисунок 3.1). В частности, в 2016 г. в пользу новой инициативы по запуску новых приоритетных проектов.

В процессе развития инструментов стратегического планирования все большее значение приобретает кластерная политика. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. была указана необходимость «создания сети территориально-производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал территорий». В Стратегии инновационного развития РФ до 2020 г. среди основных целей инновационной политики регионов также рассматривается переход к принципам кластерной политики.

К концу 2016 г. упоминаний о кластерной политике в качестве одного из механизмов развития территории не было в стратегиях шести регионов. За десять лет количество регионов, в которых осуществляется та или иная кластерная политика, увеличилось более чем в десять раз.

Существующая кластерная политика в регионах концентрируется прежде всего на формировании производственных кластеров в наиболее конкурентоспособных видах производственной деятельности региона.<sup>167</sup>

В Ивановской области планируется создание «крупнейшего в Центральном федеральном округе текстильного кластера, ядром которого является текстильное и швейное производство региона».<sup>168</sup> Подобный акцент на ведущих отраслях регионов будет способствовать концентрации сил за счет взаимодействия участников кластера и расширения доступа к новейшим технологиям, высококвалифицированным кадрам, близкого территориального расположения производств и, следовательно, спровоцирует эффективное инновационное развитие.<sup>169</sup> Подобная политика может сыграть и негативный эффект на развитии непроизводственных отраслей экономики – образовании, туризме, культуре, социальной сфере и т.п.

С расширением практики применения кластерной политики изменялось теоретическое представление относительно понятия этого инструмента, а также прикладные аспекты его применения. В настоящее время в научных исследованиях приводятся как положительные, так и отрицательные аргументы относительно эффективности этого инструмента. Исследователи

<sup>167</sup> Кластерная политика: концентрация потенциала для достижения глобальной конкурентоспособности // Под ред. И.М. Бортника, Л.М. Гохберга, А.Н. Клепача, П.Б. Рудника, О.В. Фомичева, А.Е. Шадрина. – СПб.: «Corvus», 2015. – С. 5-6.

<sup>168</sup> Из Стратегии социально-экономического развития Ивановской области до 2020 года. [derit.ivanovoobl.ru/razvitiye/oblasti/strategicheskoe\\_planirovanie/strategiya\\_sotsialno\\_ekonomicheskogo\\_razvitiya\\_ivanovskoy\\_oblasti\\_do\\_2020\\_goda](http://derit.ivanovoobl.ru/razvitiye/oblasti/strategicheskoe_planirovanie/strategiya_sotsialno_ekonomicheskogo_razvitiya_ivanovskoy_oblasti_do_2020_goda).

<sup>169</sup> Климова Т.Б., Ваганова О.В. Интенсификация инновационных процессов в регионе на основе кластеризации экономики // Вестник ВГУ. Серия: Экономика и управление. – 2009. – № 2. – С.50.

отмечают возникновение феномена «гипертрофированной кластерофилии» или повышенному вниманию к созданию кластеров на территории в качестве инструмента ее развития и привлечения инвестиций.<sup>170</sup> «Кластерофилия» проявляется как в частоте упоминания этого инструмента в документах стратегического планирования, так и в количестве потенциальных кластеров в регионе. Так, авторами некоторых стратегий предлагается создать в регионе более 20 кластеров, фактически с помощью превращения всех профильных и относительно развитых отраслей и сфер в кластеры.<sup>171</sup>

Несмотря на полезность подобного комплекса мероприятий, существуют и угрозы, связанные со спецификой пространственной организации экономики России, и потому при разработке политики в отношении конкретного региона необходимо учитывать его территориальные, экономические и природные особенности, а также ориентироваться на лучшие западные образцы реализации подобной политики.

В России пока не выработана единая методология идентификации потенциальных региональных кластеров, и механизмы взаимодействия участников кластера недостаточно эффективны.

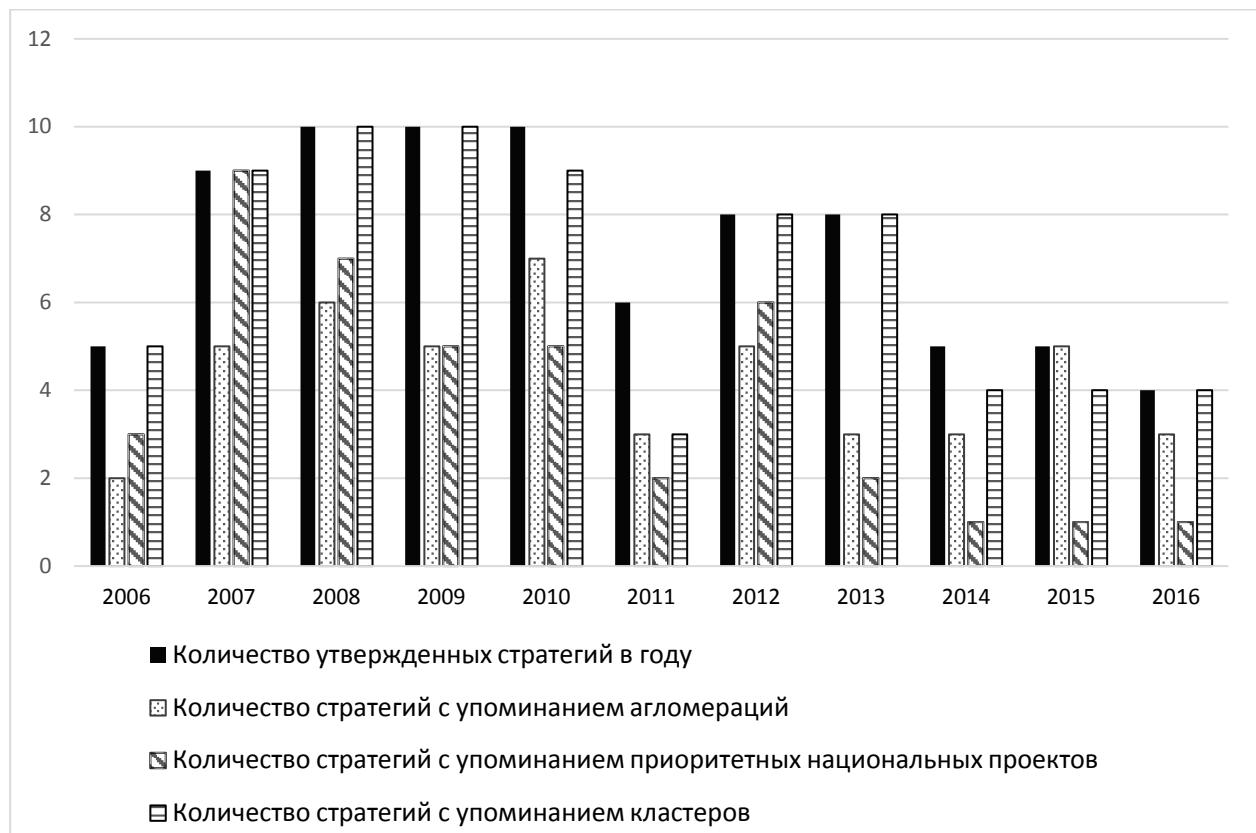


Рисунок 3.1 – Количество стратегий и упоминания в них агломераций, приоритетных национальных проектов и кластеров в качестве механизма развития региона

<sup>170</sup>Лебедева Н.А. Кластеры как институт развития экономического пространства региона // Институты инновационного развития: теоретико-методологические аспекты: монография / Под ред. В.А. Гневко, С.В. Кузнецова; ИПРЭ РАН, СПбУИЭ. СПб.: ГУАП. – 2014. – С. 135-145.

<sup>171</sup>Швецов А.Н. Пространственная кластеризация инновационной деятельности: смысл, эффекты, государственная поддержка // Регион: экономика и социология. – 2015. – № 4. – С.146.

К периодически возникающим приоритетам относится также аспект маркетингового развития территории, а именно фокуса на факторы ее маркетинговой привлекательности для внешних потребителей, восприятия населением изменений в регионе и общего уровня жизни на территории. В случае наличия указанного аспекта можно говорить о стратегии не только как об инструменте осуществления деятельности региональных органов государственной власти по повышению качества жизни на территории, но и в качестве механизма по привлечению нового капитала в регион: финансового, человеческого и инфраструктурного.

Анализ маркетинговой привлекательности территории возникает лишь в отдельных сферах и этапах анализа социально-экономического состояния региона. В совокупности маркетинговый аспект затронут не более, чем в 10 стратегиях, и чаще всего представляет собой констатацию факта о недостаточном уровне внимания к определенной проблеме (недостаточный уровень маркетингового обеспечения производства, отсутствие на многих предприятиях четкой маркетинговой стратегии и т.д.), и только в двух документах зафиксированные проблемы находят отражение в задачах и мероприятиях стратегии.

Необходимо отметить, что маркетинговый аспект не должен являться ключевым аспектом для стратегии социально-экономического развития территории ввиду существования иных инструментов, где такие вопросы могут быть рассмотрены более широко и результативно. В частности, в стандарте Агентства стратегических инициатив в регионе предусмотрена разработка инвестиционной стратегии. К 2016 г. превалирующее большинство регионов имеет утвержденные инвестиционные стратегии вместе с остальными составными частями регионального инвестиционного стандарта. Кроме того, в некоторых регионах и муниципальных образованиях, несмотря на отсутствие законодательной необходимости, существует маркетинговая стратегия. Необходимости разработки таких стратегий и научным обоснованиям причин посвящены многие научные работы российских и зарубежных исследователей.<sup>172</sup><sup>173</sup>

В практике региональной политики в России и зарубежных странах выделяется два типа государственного воздействия на пространственное развитие территории: выравнивающее и базирующееся на идее формирования точек или полюсов роста.

Формирование точек роста, компактно размещенных и динамично развивающихся отраслей (предприятий), которые порождают цепную реакцию возникновения и роста окружающей территории, является одной из важных задач при определении путей развития того или иного региона. Поэтому такая задача нередко возникает в документах, принимаемых

<sup>172</sup>Аиба Б.Э., Аренков И.А. Модель формирования маркетингового потенциала территории // Проблемы современной экономики. – 2014. – № 1. – С. 149-151.

<sup>173</sup>Рожков К.Л. Маркетинговый подход к изучению мегаполиса: необходимость, принципы и перспективы // Экономическая социология. – 2015. – Т. 16. – № 3. – С. 74-109.

органами управления при выработке долгосрочных планов социально-экономического развития региона. В то же время, отсутствие единых подходов к выделению точек роста в Российской Федерации создает широкое разнообразие при их отражении в документах стратегического планирования. Это, в свою очередь, сдерживает выработку единого видения точек роста на уровне страны и ее отдельных регионов, искаивает стимулы развития отдельных территорий. Поэтому важным представляется хотя бы систематизация подходов к выделению точек роста в документах целеполагания на уровне макрорегионов и субъектов Федерации с целью формирования их упорядоченного иерархического списка и разработке соответствующих методических рекомендаций для региональных органов власти.

На региональном уровне в большинстве стратегических документов «точки роста» являются частью механизмов пространственного развития региона с опорой на цель и задачи его развития. Под точками роста в субъектах Российской Федерации подразумеваются различные понятия: как отдельные территории регионов (схожие по отдельным параметрам), так и конкретные механизмы пространственного развития: территориальные кластеры, агломерации и даже отрасли экономики. Анализ показывает, что на региональном уровне применяются как различные механизмы в отдельности, так и в совокупности.<sup>174</sup>

В некоторых регионах прорывные точки трактуются в качестве районирования территории. Так, в Республике Калмыкия территория дифференцирована на пять основных точек роста-субрегионов: Центральный, Западный, Северный, Восточно-Приволжский, Восточно-Прикаспийский. Подобное применение термина «точки роста» является не вполне корректным, так как в документе приведено простое районирование всей территории региона, что противоречит принципу выявления прорывных территорий. В Томской области в сложившейся территориальной структуре расселения, размещения производительных сил с учетом их специализации на территории области выделяется три экономических пояса: южный, северный и центральный. Кроме трех поясов основным пространственным приоритетом развития региона является Томская агломерация.

Чаще всего отдельные территории регионов, являющиеся прорывными, называются в стратегиях зонами опережающего (интенсивного) экономического развития, что является следствием приоритета, обозначенного в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ.

Например, в Республике Карелия в качестве территорий-локомотивов обозначены четыре центра и коридора развития, являющиеся зонами интенсивного экономического развития: Центр развития Петрозаводск и коридор Петрозаводск-Кондопога, коридор развития

<sup>174</sup> Климанов В.В., Будаева К.В. Точки роста как элемент стратегического планирования в регионах России // Региональные исследования. – 2017. – №3. – С. 99-106.

Беломорск-Сегежа-Медвежьегорск, Центр Костомукша и сопряженный с ним коридор развития Костомукша- Беломорск, Коридор развития Северное Приладожье: Питкяранта-Сортавала-Лахденпохья.

В Республике Северная Осетия-Алания выделено четыре зоны (Владикавказ, горная, предгорная и равнинная зоны) с узлами их развития.

Основные типы территорий (районы) с точки зрения перспектив их развития обозначены в стратегии Саратовской области: локомотивы, биоэкополисы, инфраструктурные спутники и депрессивные. К первой группе относятся Балаковский и Энгельсский муниципальные районы и г. Саратов, а в перспективе Балашовский и Вольский муниципальные районы. В качестве потенциала развития указанных территорий указано создание индустриальных (промышленных) парков, технопарков, кластеров, «центров превосходства», особых экономических зон.

В Тюменской области предполагается выделение нескольких внутриобластных «зон опережающего развития», располагающих наилучшим набором предпосылок для развития новых, «прорывных» направлений деятельности, в том числе: Тюменская зона создания инновационных технологий (г. Тюмень и Тюменский район); Тобольская нефтегазохимическая зона (г. Тобольск); Тюменская агропромышленная зона (сельскохозяйственные районы); Тюменская транспортно-логистическая зона (г. Тюмень, г. Тобольск, г. Ишим); Уватская нефтедобывающая зона; Тюменская туристско-рекреационная зона (г. Тобольск, г. Ялуторовск, г. Тюмень, Исетский, Тобольский, Тюменский и Уватский районы).

В Новгородской области перспективная планировочная модель территории условно делит регион на три зоны: зона комплексного промышленного развития – Промышленный Север (Новгород, Боровичи); рекреационно-туристская зона – Центр (Сольцы – Старая Русса – Валдай – Демянск); зона временно проблемного развития – Юг (Холмский район) и Северо-Восток (Хвойнинский, Пестовский районы). Зоны комплексного промышленного развития, как правило, становятся «точками роста».

Формирование зон экономического роста, согласно стратегии Алтайского края, предлагается на базе муниципальных районов за счет насыщения объектами промышленности и агропромышленного комплекса, что позволит обеспечить занятость населения, обеспечит условия «закрепления» местного населения: Северо-Восточная, Юго-Восточная, Южная, Северо-Западная.

Одним из распространённых механизмов пространственного развития, обозначаемых в стратегиях в качестве территориальной точки роста, является создание и развитие агломераций. 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 3.1).<sup>175</sup>

По результатам анализа в конце 2016 г. в 47 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. В последние несколько лет агломерации стали чаще рассматриваться в стратегиях в качестве элемента пространственного развития.

На основе анализа стратегий социально-экономического развития столичных городов Российской Федерации, за исключением городов федерального значения (Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) было выявлено, что из 82 столичных городов регионов в 22 планируется создание городских агломераций, в четырех предусмотрено дальнейшее развитие и расширение уже существующих агломерационных образований, один город войдет в успешно функционирующую на данный момент крупную агломерацию, и еще в одном из регионов помимо формирования крупной агломерации планируется также образование метрополиса.

Исследование подходов к формированию и развитию агломераций в стратегиях региональных центров свидетельствует о широком разнообразии понятийного аппарата, а также применяемых инструментов в отношении агломерационной политики.

Большинство региональных центров ставят вопрос агломерационного развития в качестве одного из главных стимулов роста социальной и экономической сферы жизнедеятельности и эффективного пространственного развития. Однако не во всех городах этому вопросу уделяется должное внимание.

В некоторых регионах агломерационная политика тесно сопряжена с кластерной. Создание в Ульяновске линейной агломерации «Ульяновск – Димитровград» является одним из факторов повышения имиджа и репутации региона. В Стратегии развития определена возможная структура управления агломерацией, однако не определены основные приоритеты формирования агломерации. Агломерационные процессы в стратегии заявлены параллельно с реализацией кластерной политики. В Ханты-Мансийске в рамках приоритета сбалансированного пространственного развития предусмотрено формирование «полюсов роста», формирование агломерации Большой Ханты-Мансийск и научно-инновационного, туристско-рекреационного и медицинского кластеров.

В отдельных регионах территориальные точки роста включают в себя различные инструменты пространственного развития.

---

<sup>175</sup>Артоболевский С.С. Меняю одну агломерацию на два кластера в разных экономических районах // Российское экспертное обозрение. – 2007. – № 4-5. – С. 9-11.

Так, в Челябинской области кроме точек роста конкретных муниципальных образований в числе прорывных территорий перечислены еще и зоны опережающего развития по отраслям специализации: металлургическая, стройиндустрии, сельскохозяйственная, инновационного развития, транспортно-логистическая, туристско-рекреационная.

На территории Волгоградской области предлагается сформировать сеть точек роста разного уровня. Волгоградская агломерация может претендовать на полюс роста федерального масштаба, на роль точек роста областного масштаба подходят города Михайловка и Камышин. Точками роста меньшего масштаба, используя приграничное и транспортное положение, полезные ископаемые, могут стать города Урюпинск, Фролово, Калач-на-Дону и Котельниково. Зонами опережающего развития Волгоградской области (точки роста) определены: развитие Волгоградской агломерации, развитие Котельниковской промышленной зоны, развитие Эльтонской зоны, Камышинский текстильный кластер.

В некоторых регионах под территориальными точками роста подразумевается даже развитие конкретных отраслей экономики.

В Амурской области в соответствии с базовым сценарием перечислены следующие отрасли-точки роста: металлургия, транспорт, электроэнергетика, агропромышленный комплекс, телекоммуникации, сфера услуг, туризм, космодром, обрабатывающая промышленность. В Еврейской автономной области также в качестве точек роста предполагается развитие таких отраслей как металлургия, транспорт, электроэнергетика, АПК, телекоммуникации, сфера услуг, туризм.

Таким образом, подходы к формированию территориальных точек роста среди субъектов Российской Федерации крайне разнообразны и не связаны ни с уровнем социально-экономического развития региона, ни с общими подходами к осуществлению пространственного развития. Под точками роста понимается как общее территориальное деление региона на районы, схожие по природно-географическим, экономическим и иным признакам, так и конкретные механизмы пространственного развития: зоны опережающего развития, агломерации, кластеры, приоритетные отрасли. Кроме того, в некоторых случаях под точками роста подразумевается сразу несколько таких механизмов.

Наиболее распространенным механизмом формирования подобных «точек» является создание зон (территорий) опережающего развития, что обусловлено законодательным требованием. В регионах, где применяется этот механизм пространственного развития, как правило, выделяется не менее двух подобных территорий. Наиболее комплексный подход к формированию точек роста применен в случае комбинации различных механизмов пространственного развития.

Современный этап регионального стратегирования, наступивший после принятия Федерального закона №172-ФЗ, сформировал новые требования к содержанию документов долгосрочного характера как на федеральном, так и на региональном уровне. По мнению многих разработчиков региональных стратегий, теперь стратегии социально-экономического развития стали гораздо более формализованным документом, нежели они были в условиях отсутствия жестких положений федерального закона. Включение тех или иных положений в текст стратегии должно исходить не из простого желания региональных органов государственной власти, пусть даже и законодателей, а основываться на продуманных расчетах извешенном поиске компромиссных решений. Среди прочих по отношению к региональным стратегиям появилось и требование о включении оценки финансовых ресурсов, необходимых для ее реализации.

Ранее требование об учете финансовых ресурсов в содержании стратегии социально-экономического развития на региональном уровне не закреплялось, хотя косвенно постоянно говорилось о необходимости финансового обоснования включаемых в такие документы положений, направлений и мероприятий. В методических рекомендациях к содержанию региональных стратегий Минрегиона России 2007 г. среди рекомендуемых для отражения в стратегии аспектов в качестве механизмов реализации было предложено несколько вариантов финансовых ресурсов: «экономическая и бюджетная политика органов исполнительной власти субъекта РФ; механизм государственно-частного партнерства; система инструментов целевого финансирования за счет средств федерального бюджета. Однако до конкретизации инструментов экономической и бюджетной политики субъекта Федерации именно как источников формирования финансовых ресурсов дело, как правило, не доходило. Из требований Минрегиона видно, что единого понимания финансовых ресурсов, необходимых для достижения стратегических целей, также не было.

Данный пробел в методологическом отношении должен был бы снять федеральный закон «О стратегическом планировании». Действительно сразу в нескольких его статьях закреплена необходимость учета финансовых ресурсов реализации стратегии. В статье 7, содержащей положения о принципах стратегического планирования, указано, что «при разработке и утверждении документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных этими документами, в пределах ограничений, определяемых документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках прогнозирования». То есть предполагается, что документы долгосрочного характера будут в обязательном порядке содержать даже не только источники денег, но и, например, трудовых, природных, энергетических ресурсов, необходимых для воплощения в жизнь всего

задуманного и загаданного. Действительно ресурсные ограничения всегда выступают важным элементов планирования вообще. В условиях нашей страны, которая долгие годы испытывала процесс демографического сжатия, дефицит трудовых ресурсов может сломать многие грандиозные планы освоения новых территорий или модернизации структуры экономики освоенной части страны. Несмотря на то, что Россия обладает гигантскими природно-энергетическими ресурсами, отдельные регионы являются энергодефицитными. Аналогичные ограничения возникают в столичных регионах и в части доступности земельных ресурсов.<sup>176</sup>

Финансовые ресурсы, в том числе возможности бюджетов разных уровней, также небезграничны. Поэтому включение в пункт 3 статьи 32 Федерального закона № 172-ФЗ требования об «оценке финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии», среди прочих составляющих содержания стратегии социально-экономического развития выглядит вполне логичным. Однако анализ законодательства в сфере стратегического планирования позволяет сделать вывод об отсутствии документов, конкретизирующих понятие финансовых ресурсов в региональных стратегиях, а также устанавливающих более четкий механизм их оценки. В связи с этим для более продуманной разработки эффективных механизмов реализации стратегии, а именно раздела о финансовых ресурсах, представляется целесообразным опереться на практический опыт, в том числе при анализе содержания разделов уже действующих стратегий социально-экономического развития регионов России.

Еще несколько лет назад практически ни в одной региональной стратегии вопросы финансового обеспечения их реализации, по крайней мере в явном выражении отсутствовали. Первые попытки отражения финансовых ресурсов стали появляться только в 2015 г. Поэтому в большинстве ныне действующих документов представлена не оценка финансовых ресурсов, а всего лишь перечисление реальных и гипотетических вариантов финансовых средств. На конец 2015 г. финансовые ресурсы не находят отражение в стратегиях Республики Ингушетия, Кабардино-Балкария, Удмуртия, Хакасия, Чувашия, Пермском крае, в Волгоградской, Воронежской, Иркутской, Курской, Магаданской, Московской, Нижегородской, Новгородской, Оренбургской, Пензенской, Псковской, Ростовской, Саратовской, Смоленской, Тамбовской, Тюменской, Челябинской областей и Чукотского автономного округа.

Что касается формата разделов, финансовые ресурсы по большей части отражены в разделе о механизмах реализации стратегии, зачастую разделенном на организационные и финансовые инструменты. Чаще всего авторами документов предлагается привлечение ресурсов сразу на всю стратегию, хотя, например, в стратегии Ивановской области финансовое обеспечение прописано в разрезе мероприятий по реализации ключевых направлений развития

---

<sup>176</sup> Климанов В.В., Будаева К.В. Оценка финансовых ресурсов реализации региональных стратегий // Бюджет. – 2015. – №10. – с. 46-49.

региона.

Во многих документах собственно оценка финансовых ресурсов подменяется списком необходимых мер для привлечения финансовых ресурсов на территорию региона, а не раскрывается вариантами использования уже имеющихся. Так, в стратегии Республики Адыгея, утвержденной в 2009 г., указано, что «реализация намеченных мер развития экономики будет способствовать планомерному увеличению доходов консолидированного бюджета и постепенному снижению зависимости от дотаций и субсидий федерального бюджета, значительному увеличению бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя». В некоторых документах раздел о финансовом обеспечении стратегии представляет собой неподкрепленные конкретными расчетами предложения в сфере управления регионом, направленные на повышение эффективности использования бюджетных средств.

В последнее время стали появляться первые содержательные попытки оценки финансовых ресурсов, включая расчеты конкретных сумм бюджетных возможностей и инвестиционных планов, реализации стратегий. Наиболее ярким примером может быть стратегия Томской области, утвержденная в марте 2015 г.

Согласно стратегии социально-экономического развития Томской области до 2030 г., перспективы и темпы развития Томской области во многом будут определяться объемами инвестиций и реализацией крупных инвестиционных проектов. Государственная поддержка за счет средств федерального бюджета будет сконцентрирована на реализации федерального проекта по созданию инновационного территориального центра «ИНО Томск». Это – уникальная в отечественной практике концепция, утвержденная распоряжением федерального правительства в январе 2015 г., которая де-факто отражает «приземление» федеральных проектов на территорию одного региона. На реализацию приоритетных инфраструктурных объектов данной Концепции создания в Томской области инновационного территориального центра из всех источников планируется направить свыше 254 млрд. рублей.

Также в стратегии указаны конкретные объемы инвестиций в основной капитал, необходимые для успешного экономического роста, основанные на данных прогноза социально-экономического развития Томской области. До 2030 г. необходимо привлечь не менее 3 400 млрд. рублей, из которых не менее 3 100 млрд. рублей – за счет внебюджетных источников.

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 разделения на подгруппы и виды источников финансирования: государственные программы Российской Федерации, ...государственно-

частное партнерство, ...организации с государственным участием, ... осуществление институциональных мер для содействия развитию малого и среднего предпринимательства.

Например, в стратегии Мурманской области главным механизмом реализации приоритетов государственной политики является «бюджет, сформированный по программно-целевому принципу, т.е. на основе государственных программ области», однако также финансовое обеспечение реализации Стратегии планируется осуществлять на принципах государственно-частного партнерства, за счет средств институтов развития, международных финансовых институтов, частных инвестиций, в том числе иностранных, в реализацию инфраструктурных, социальных, инновационных, природоохранных и иных проектов.

Если следовать теоретическим основам, оценка финансовых ресурсов реализации стратегии социально-экономического развития региона по аналогии с оценкой финансовых ресурсов предприятия должна подразумевать под собой изучение состава, структуры и динамики источников финансирования, установление факторов изменения их объема, а также определение денежного размера каждого из ресурсов. Также в такую оценку должна входить оценка уровня финансового риска.

Безусловно, в случае оценки ресурсов для реализации не коммерческой организации, а региона России, являющегося публично-правовым образованием, или – согласно теории региональной экономики – квазигосударством,<sup>177</sup> невозможно просчитать все виды финансовых ресурсов. В целом, понятно, что основным источником реализации планов, принимаемых органами власти, должны быть средства бюджетов разного уровня.

Бюджетные ресурсы, поступающие на территорию в среднесрочной перспективе, по крайней мере, на горизонте трех лет, закрепляются федеральным или региональным законами о бюджете, а также аналогичными решениями органов местного самоуправления. В то же время даже расходы федерального бюджета в том или ином регионе просчитать не всегда удается. Как, например, адекватно просуммировать реальные расходы в виде реализации инвестиционных проектов, финансирования заработной платы работников и иных выплат, осуществляемых федеральными учреждениями. А иногда именно они – воинственные части, университеты, другие учреждения – являются ведущими «игроками» в регионе, создавая важные объекты инфраструктуры, генерируя доходы и регионального и местного бюджетов, и населения.

Внебюджетные источники по причине их зависимости от реализации инвестиционных проектов компаний, текущей их деятельности и множества различных факторов, просчитать достаточно сложно. Тем не менее правильным являлось бы указание в разделе о финансовых

---

<sup>177</sup> Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М.: ВШЭ, 2000.

ресурсах максимального количества прогнозов по поступлению в регион финансовых ресурсов в виде тех же инвестиций и оценке рисков по их потере и существенному снижению.

В структуре внебюджетных средств особое внимание должно быть обращено на средства, выделяемые многочисленными институтами развития, часть из которых является компаниями с государственным участием.

На основе теоретических положений и качественного анализа региональных стратегий был сформирован сводный список финансовых ресурсов, включаемых в данные документы (рисунок 3.2).



Рисунок 3.2 – Финансовые ресурсы реализации стратегий социально-экономического развития субъектов РФ

Если смотреть на структуру финансовых ресурсов реализации региональных стратегий, то в силу высокого уровня дотационности большинства субъектов Российской Федерации, наиболее значимым механизмом привлечения ресурсов остаются средства федерального бюджета. При этом при расчете таких ресурсов, как мы уже отметили, нельзя ограничиваться только собственно объемом межбюджетных трансфертов, которые будут поступать на территорию региона в перспективе, но также и прямые расходы федерального бюджета на конкретной территории в пределах общего объема бюджетных ассигнований, утверждаемых федеральным бюджетом на соответствующие годы. Привлечение средств федерального бюджета для реализации стратегий должно осуществляться в соответствии с действующими порядками финансирования государственных программ РФ, федеральных целевых программ, федеральной адресной инвестиционной программы и т.п.

Реализация целей и задач стратегии за счет средств регионального бюджета и бюджетов муниципальных образований осуществляется в рамках реализации государственных программ субъекта РФ и муниципальных программ. Объем бюджетных средств на реализацию государственных и муниципальных программ ежегодно уточняется по итогам оценки эффективности их реализации исходя из возможностей регионального и местных бюджетов.

Как мы уже отметили, важнейшим финансовым ресурсом для реализации стратегии являются внебюджетные средства, которые, в первую очередь, состоят в развитии сотрудничества со специализированными институтами развития и вхождении региона в международные проекты. Кроме того, в большинстве стратегий есть упоминание о механизмах и проектах государственно-частного партнерства. Последнее понимается по-разному, вследствие чего в некоторых стратегиях раздел о финансовом обеспечении превращается в перечисление существующих и планирующихся к реализации инвестиционных проектов. В других документах понятие государственно-частного партнерства в качестве ресурса для реализации стратегии не конкретизируется, оставаясь голословным заявлением, что, безусловно, вряд ли возможно засчитать как ресурс для реализации стратегии.<sup>178</sup>

Собственно, механизмы оценки финансовых ресурсов, необходимых для реализации региональных стратегий, могут основываться на разных подходах.

Один из них, условно говоря «оценка ресурсов сверху», базируется на данных макроэкономических прогнозов социально-экономического развития региона и допущении о сохранении существующего уровня налоговой нагрузки на бизнес и население в долгосрочной перспективе. В таком случае, имея, например, прогноз роста валового регионального продукта и инвестиций, несложно рассчитать, во-первых, «предельный» объем возможных налоговых поступлений в консолидированный бюджет региона, то есть реальных бюджетных возможностей, 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 количеством и объемами инвестиций и реализацией крупных инвестиционных проектов и программ в регионе, а во-вторых, реальным пониманием того, что невозможно кардинально увеличить объемы доходов или расходов регионального бюджета без какого-либо значимого изменения в экономике региона или действующем

---

<sup>178</sup> Климанов В.В., Будаева К.В. Оценка финансовых ресурсов реализации региональных стратегий // Бюджет. – 2015. – №10. – с. 46-49.

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». На наш взгляд, 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.

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: сам анализ пространственного развития, возникновение агломераций, кластеров и точек роста территории.

### **3.3. Оценка качества стратегий развития субъектов Российской Федерации**

В результате анализа было выявлено, что на современном этапе стратегическое планирование по-прежнему основано на опыте советского планирования и имеет ряд особенностей, связанных с законодательными рамками, федеративным устройством с превалирующим контролем со стороны федерального центра, а также с высокой турбулентностью российской экономики. Указанные факторы свидетельствуют о необходимости методологического обновления регионального стратегического планирования в части систематизации применяемых инструментов и механизмов для обеспечения сбалансированного развития российских регионов в условиях системы национальной экономики.

Согласно основным постулатам стратегического планирования в государстве, стратегические документы должны быть разработаны исходя из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков, то есть с реалистичными ожиданиями.

Качественный анализ стратегий социально-экономического развития, а именно целей и стратегических направлений развития региона, демонстрирует согласованность авторов

стратегий в излишне оптимистичном настрое относительно формулировки образа будущего региона. Цели в региональных стратегиях в большинстве отличаются амбициозностью и завышенными ожиданиями. Иногда такие формулировки поддерживаются конкретизированными сравнениями и показателями, иногда цель и соответствующие ей задачи являются голословными.

С течением времени заметен подъем в качестве стратегий, в основном за счет привлечения экспертного сообщества. Большинство стратегий соответствует нормативно-правовым актам, регулирующим содержание и наполняемость стратегий на государственном уровне, учтены основные требования к документам социально-экономического развития на долгосрочную перспективу.

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 утвержденные стратегии, но для данного исследования в базу включались стратегии и более поздних лет. Из стратегий были взяты плановые показатели уровня общей безработицы, а также роста валового регионального продукта. Так как в середине 2000-х не существовало требований по включению конкретных показателей в стратегию, авторы стратегий самостоятельно определяли этот список. По данным нормативно-правовой базы «Консультант-Плюс. Регион» в тексты 35 документов был включен показатель по уровню зарегистрированной безработицы, и в 64 документах – показатель по росту ВРП. Большинство разрабатываемых в тот период стратегий имели горизонт планирования до 2020 г., в некоторых случаях до 2025 г. или, напротив, до 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. Так, например, в стратегии Республики Тыва от 4 апреля 2007 г. было запланировано значение показателя по безработице только в 2020 г. Подобные стратегии при проведении исследования в расчет не принимались ввиду невозможности сравнения плановых значений с фактическими, поэтому для сравнения показателей были выбраны 2010 и 2015 гг. В случае, если в стратегии отсутствовали значения показателей именно в этих годах, в расчет принимались иные, промежуточные годы (в таблице 3.3 серым цветом обозначены ячейки с плановыми показателями, которые были выбраны для сравнения с фактическими). С учетом этого фактора базой для анализа стали 30 документов для сравнения значений показателей по безработице и 56 стратегий – по показателю роста ВРП.

По результатам анализа выборки показателей можно сделать выводы, в первую очередь, о существовании множества подходов к прогнозированию показателей и определению единиц их измерения, что затрудняет работу с выборкой. Так, база анализа показателей по уровню

зарегистрированной безработицы является более единообразной с точки зрения единиц измерения показателей: во всех случаях, кроме одного, используется процент. Только в Республике Калмыкия применяется единица измерения «тысяч человек». База показателей по темпам роста ВРП характеризуется меньшим единообразием, что накладывает определенные ограничения на работу с ними. Во-первых, среди регионов используются различные варианты измерения прироста ВРП: «% к 2005 году в сопоставимых ценах», «млрд. руб.», «в % к предыдущему году», «на душу населения, тыс. руб.», «млрд. руб. в ценах 2009 года», «в сопоставимых ценах, % (не менее)». Кроме того, иным фактором учет в региональных стратегиях темпов инфляции: только в семи регионах в описании показателя сказано, что показатель должен быть рассчитан в сопоставимых ценах или в ценах базового года. В указанных семи случаях в расчете планового показателя учитывался накопленный индекс потребительских цен с года, следующего за базовым (в ценах которого авторами предлагается рассчитывать показатель) до планового года. В остальных же случаях указанный индекс не учитывался ввиду отсутствия соответствующего указания в тексте стратегий.

Ввиду широкого разнообразия подходов к формату показателей по таким стандартным измерителям, как темп роста ВРП и уровень безработицы, в анализ не были включены иные социально-экономические показатели (например, инвестиции в основной капитал и доходы населения), так как при первичном исследовании базы этих показателей стало очевидно, что подходы к формату таких показателей отличаются еще больше, что делает их совокупность практически невозможной для анализа.

Результаты сравнения плановых и фактических значений уровня общей безработицы свидетельствуют о преобладающем завышении прогнозных показателей (таблица 3.2). В большинстве случаев расхождение между фактическим и плановым значением колеблется от 10 до 20%, однако в некоторых стратегиях расхождение достигает 630%. Например, в Тульской области, согласно стратегии, в 2010 г. плановое значение уровня безработицы должно было достигать 0,8%, а при этом фактическое составило 5,8%. В Чувашской Республике в 2010 г. показатель должен был составить 1,65%, а фактически составил 9,5%. Столь же большое расхождение характерно для тринадцати других регионов. В 2010 г. показатели завышены чуть больше, чем в 2015 г., что связано с кризисным периодом в мировой и российской экономиках. Показатели на 2010 г. планировались до наступления кризиса, когда макроэкономические прогнозы были более оптимистичными. Показатели на 2015 г. относятся в 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.

Таблица 3.2 – Сравнение запланированных и фактических показателей уровня общей безработицы в региональных стратегиях

Регионы России	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			
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
Республика 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 автономный округ – 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		
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
Тверская область	02.06.2008	2030			1%				5,3%				5,3	
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

Сравнение показателей темпов роста ВРП свидетельствует о достаточно реалистичном характере прогнозируемых значений (таблица 3.3). Только в 10 регионах значение показателя не было достигнуто, причем чаще всего отклонение от плана составляет не более 20%. Единственным исключением является Свердловская область, где с 2008 по 2015 гг. был запланирован ежегодный прирост показателя более, чем на 130 %. Среди регионов с излишне оптимистичными показателями можно также отметить Республику Калмыкия, Чувашскую Республику, Забайкальский, Камчатский и Приморский края, Ханты-Мансийский автономный округ, Амурскую, Псковскую и Саратовскую области. 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 темпов экономического роста относительно экономических показателей производится более корректно, нежели относительно вопросов рынка труда.

Таблица 3.3 – Сравнение плановых и фактических показателей темпов роста ВРП в региональных стратегиях

Регионы России	Дата утверждения стратегии	Срок действия	Ед. изм.	Плановое значение показателя (в соответствии с первой редакции стратегии)						Рассчитанное плановое значение показателя (в выбранном для анализа году), млрд. рублей	Индекс потребительских цен	Фактическое значение показателя (в соответствии с региональной статистикой), млрд. рублей	Соотношение фактического и планового значений
				2010	2011	2012	2013	2014	2015				
Белгородская область	25.01.2010	2025	% к 2007 г. в сопоставимых ценах			147,9 **				530,2	1,51	545,5	1,0
Брянская область	20.06.2008	2025	тыс. рублей / чел.	102,4	116,9	133,8	153,7	174,5		174,5		196,3*	1,1
Владimirская область	02.06.2009	2030	млрд. рублей			233,1				233,1		286,0	1,2
Воронежская область	20.11.2007	2020	% к 2005 г. в сопоставимых ценах	210					230	119,1	2,57	346,6	2,9
Ивановская область	11.03.2010	2020	млрд. рублей в ценах 2008 г.	98		112,1		131,2		78,3	1,67	151,9	1,9
Калужская область	29.06.2009	2030	% в год	7,2	7,2	7,2	7,2	7,5		235,8		326,5	1,4
Курская область	24.05.2007	2020	в сопоставимых ценах, %	109,7	108,3	108,3	108,3	108,3		240,0	1,86	298,3	1,2
Липецкая область	25.12.2006	2020	% к 2005 г.	168,8						245,4		248,5	1,0
Московская область	15.12.2006	2020	% к уровню 2005 г.	181						1281,6		1832,9	1,4
Смоленская область	26.11.2007	2020	% к 2005 г.	107	107	106,5	106,5	106		161,4		234,7	1,5
Тамбовская область	24.04.2009	2020	млрд. рублей	125,3	162	265,8	284,1	300		300		285,7	1,0

							101,3 - 105,9	101,3- 105,9	101,3- 105,9					
Тверская область	02.06.2008	2025	в % к предыдущему году							318,4			341,2	1,1
Тульская область	07.05.2011	2015	млрд. рублей	333,4						414,4	414,4		476,6	1,2
Республика Карелия	27.12.2007	2020	% к 2005 г.	138						186	143,5		211,1	1,5
Республика Коми	27.03.2006	2015	% к 2005 г.							289,4	289,4		523,2	1,8
Архангельская область	16.12.2008	2030	тыс. рублей на чел.	160	170	180	190	200		200			454,8*	2,3
Ненецкий автономный округ	22.06.2010	2030	на душу населения, тыс. рублей							3887,4	3887,4		4990,3*	1,3
Вологодская область	28.06.2010	2020	% к предыдущему году	103,5	105	105,5	106	106	107				468,8	1,3
Калининградская область	09.03.2007	-	% ежегодно	10	10	11	11	12		305,5			314,1	1,0
Ленинградская область	02.09.2011	2025	% к 2008 г.					123,5			473,3		678,7	1,4
Мурманская область	20.12.2001	2015	млрд. рублей	162						210	210		390,4	1,9
Псковская область	16.07.2010	2020	млрд. рублей							161,3	161,3		132,8	0,8
Республика Адыгея	23.11.2009	2025	млрд. рублей	29,6						38,1	38,1		82,6	2,2
Республика Калмыкия	30.12.2008	2020	млрд. рублей	27,1	31	41,9	51,7	63,6			63,6		46,7	0,7
Краснодарский край	29.04.2008	2020	млрд. рублей							754,9	801,7		1946,8	2,4
Волгоградская область	21.11.2008	2010; 2025	% в сопоставимых ценах к 2007 г.				147,1						571,5	1,8
Ростовская область	30.10.2007	2020	% к 2005 г.							240	631,3		1171,8	1,9
Республика Ингушетия	16.02.2009	2020	% в год	100,4	99,7	125,7	120	115,99			32,1		51,9	1,6

Республика Северная Осетия – Алания	31.03.2008	2030	млрд. рублей	62,6					62,6		75,3	1,2
Ставропольский край	15.07.2009	2020	в сопоставимых ценах, % (не менее)			114,6		140			609,5	
Республика Марий Эл	31.08.2007	2025	млрд. рублей в текущих ценах					95,7	95,7		165,5	1,7
Республика Мордовия	01.10.2008	2025	млрд. рублей	47,1	56,5	67,8		98,6	98,6		187,4	1,9
Удмуртская Республика	09.10.2009	2025	млрд. рублей					371	371		497,7	1,3
Чувашская Республика	04.06.2007	2020	тыс. рублей, на душу населения					254	254		202,4*	0,8
Оренбургская область	20.08.2010	2020	млрд. рублей в ценах 2009 г.					750			774,9	
Пензенская область	04.09.2007	2021	млрд. рублей	161,5				312,8	312,8		336,5	1,1
Самарская область	09.10.2006	2020	% в год	107,3	108,2	108,2	108,2	108,2			1149,1	
Саратовская область	11.08.2011	2025	млрд. рублей	367				690,2	690,2		617,5	0,9
Свердловская область	27.08.2008	2020	% к 2008 г.	130,1	157,5	162,1	162,1	162,1	19182,9		1779,4	0,1
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	14.11.2008	2020	млрд. рублей в ценах соответствующих лет	2893	3299,8			4526,8	4526,8		3136,8	0,7
Ямало-Ненецкий	09.12.2009	2020	млрд.			820			820		1191,3	1,5

автономный округ			рублей											
Республика Алтай	25.09.2008	2028	млрд. рублей		28,6				28,6		30,4	1,1		
Республика Бурятия	15.12.2007	2025	% к 2007 г.	126		172,3			185,1		176,9	1,0		
Республика Хакасия	25.10.2011	2017	% в ценах 2010 г.	103				159	152,7		171,7	1,1		
Алтайский край	20.01.2004	2010	% к предыдуще му году	110							302,9	1,1		
Забайкальский край	25.11.2009	2014	млрд. рублей	168,5	190,1	216,1	247,9	283,5		283,5		234,8	0,8	
Кемеровская область	11.07.2008	2025	млрд. рублей	163						163		625,9	3,8	
Новосибирская область	03.12.2007	2025	%	8,2	8,4	8,4	8,4	8,4		691,8		911,2	1,3	
Томская область	27.10.2005	2020	% к 2005 г.	110,5					133,7	213,4		473,7	2,2	
Камчатский край	27.07.2010	2025	млрд. рублей	99,9					208,1	208,1		171,9	0,8	
Приморский край	20.10.2008	2025	млрд. рублей в ценах соответству ющих лет	411,6					825	825		716,7	0,9	
Хабаровский край	13.01.2009	2025	млрд. рублей						351,6	351,6		571,5	1,6	
Амурская область	13.07.2012	2025	млрд. рублей	179,5					314,1	314,1		276,9	0,9	
Магаданская область	11.03.2010	2025	в сопоставим ых ценах, %	1,6	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	46,1	1,57		124,6	2,7
Сахалинская область	28.03.2011	2025	млрд. рублей	455,2					840,5	840,5		829,3	1,0	

\* - тыс. рублей / чел.

\*\* - Серым цветом обозначены ячейки с плановыми показателями, которые были выбраны для сравнения с фактическими

Одной из важнейших проблем в процессе регионального стратегирования является формирование эффективной системы целевых показателей, а что еще важнее – подходов к оценке точности системы целеполагания региональных стратегических документов в условиях турбулентного состояния национальной экономики.

Для выявления точности системы целеполагания был проведен анализ документов стратегического планирования, отражающих социально-экономическое развитие регионов, на предмет наличия в них образа будущего на разные даты, а также произведена систематизация полученных результатов.

Генеральной совокупностью выступают действующие стратегии социально-экономического развития на региональном уровне на 1 декабря 2017 г. Выборочная совокупность методики совпадает с генеральной совокупностью, за исключением случаев, когда нормативно-правовой акт не был утвержден и/или находится в проекте (г. Москва, Рязанская область, Тульская область, Красноярский край).

Подходы авторов стратегий к прогнозированию количественных показателей значительно варьируются между регионами в части набора, количества показателей и периодов планирования. В частности, в Пермском крае и Новгородской области прогноз заканчивается 2015 г., и на дату окончания действия стратегии отсутствуют какие-либо прогнозные показатели. Встречается от двух показателей в Омской области до более 100 показателей в стратегии Владимирской области, соотносимых с целями документа и разбитых по отраслям хозяйства. Также среди документов сильно отличается набор показателей. В большинстве стратегий приводится перечень стандартных показателей, характеризующих экономическое и социальное развитие, среди которых: темп роста валового регионального продукта (в 77 стратегиях), объем инвестиций в основной капитал (65), реальные располагаемые денежные насыщения (42), среднемесячная номинальная начисленная заработка плата (33), уровень общей безработицы (42), ожидаемая продолжительность жизни (53), доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума (48). Чуть реже встречаются показатели инновационного развития региона: индекс производительности труда (28) и доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВРП (16).

Чаще всего выбор конкретного показателя зависит от выбранных в документе приоритетов. Например, вместе с целью по повышению эффективности деятельности Правительства Самарской области возникает показатель «доля расходов на органы государственной власти Самарской области от общего объема расходов консолидированного бюджета области». Для оценки реализации задачи по обеспечению условий формирования благоприятной окружающей среды для нынешних и будущих поколений жителей Ханты-

Мансийского автономного округа – Югры установлен показатель «доля населения, обеспеченногодоброкачественной питьевой водой, в % от общей численности населения».

В качестве прогнозного ориентира для анализа был выбран год окончания действия стратегии региона. В 29 случаях таким годом является 2020, в 23 – 2025 и еще в 23 – 2030. Есть и промежуточные значения: в Пермском крае стратегия действует до 2026 г., в Республике Алтай – до 2028 г., в Кабардино-Балкарской – до 2034 г., а в Карачаево-Черкесской – до 2035 г.

Выбор базового года для расчета прогнозного значения также различен среди регионов: чаще всего за базовый выбран год, предшествующий году утверждения стратегии. Однако в некоторых документах базовый год отсутствует таковой, и в этих случаях для приведения базы показателей к единообразному виду за базовый был взят также год, предшествующий году утверждения документа.

База показателей темпов роста валового регионального продукта (77 документов) характеризуется отсутствием единобразия к единицам измерения прироста ВРП (в абсолютных и относительных значениях, по отношению к выбранному базовому году или прошлому периоду, в расчете на все население или на душу населения), а также подходах к учету темпов инфляции. Анализ свидетельствует о широком разбросе значений прогнозных показателей по объему ВРП: от 120% в Тюменской области до 1574% в Брянской области. Однако в среднем прогнозируется увеличение показателя приблизительно на 346%, причем около 50 регионов не закладывают прогноз выше указанного значения. Наиболее оптимистичный прогноз (более 1000%) отмечен только в двух документах: уже упомянутой Тюменской области, а также в Магаданской области (1097%). Только в трех документах планируется увеличение объема ВРП более, чем на 700%, однако в 23 регионах к концу действия стратегии прогнозируется увеличение показателя более, чем на 345%.

Расчет прогнозируемых показателей происходит под неизбежным влиянием совокупности эндогенных и экзогенных факторов, набор которых является ситуативным и носит конкретно-исторический характер. Для определения значимости влияния внешних факторов на точность системы целеполагания была исследована зависимость прогнозного значения показателей от ряда переменных.

В качестве зависимых переменных рассматривались следующие показатели:

- темп роста ВРП в прогнозном году;
- темп роста реальных располагаемых денежных доходов населения на прогнозный год;
- темп роста среднемесячной номинальной начисленной заработной платы на душу населения на прогнозный год;
- удельный вес численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума.

В качестве независимых переменных были рассмотрены следующие показатели:

- Объем валового регионального продукта в 2006 г. в текущих ценах

Базовым годом был выбран 2006 г. для определения стартового уровня социально-экономического развития регионов в период активной разработки региональных стратегий социально-экономического развития.

- Длительность прогноза

За длительность прогноза принимается период от базового года до срока окончания действия стратегии. В Калининградской области в стратегии отсутствует срок окончания ее действия, в связи с чем регион был исключен из этого анализа.

- Базовый год прогноза

Базовый год был выбран либо авторами стратегии, либо авторами настоящего исследования в соответствии с наиболее распространенной практикой выбора этого параметра среди регионов, а именно год, предшествующий году утверждения стратегии.

- Влияние мирового экономического кризиса 2008 г.

Каждому региону было присвоено значение 0 или 1 в зависимости от базового года прогноза: стратегиям с базовым годом до 2007 присваивалось значение 1, остальным стратегиям – значение 0.

- Качество управления региональными финансами

Оценка качества управления региональными финансами проводится Министерством финансов Российской Федерации с 2009 г. Для анализа были выбраны результаты рейтинга за 2015 г.<sup>179</sup>

В таблице 3.4 представлены результаты описательной статистики для зависимых и некоторых независимых переменных.

Таблица 3.4 – Описательная статистика по исследуемым переменным

Значение	ВРП	Доходы	з/п	Доля с доходами ниже прожиточного минимума	ВРП 2006	Длительность прогноза	Базовый год прогноза
Среднее	345,8	321,6	424,3	8,0	211747,9	15,3	2009,4
Стандартное отклонение	232,8	237,0	231,8	2,8	248470,4	4,6	3,3
Минимум	120,0	102,0	110,0	3,0	9033,5	0,0	2004,0
Максимум	1574,0	1252,0	1049,0	14,5	1594097,1	24,0	2015,0
Счет	77	42	33	48	75	77	77

<sup>179</sup> Результаты исследования качества управления региональными финансами [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.minfin.ru/ru/perfomance/regions/monitoring\\_results/monitoring\\_finance/#ixzz51FGGBqUM](https://www.minfin.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/monitoring_finance/#ixzz51FGGBqUM)

Модель множественной регрессии, где зависимой переменной выступил темп роста ВРП в прогнозном году (% к базовому году), а независимыми – объем ВРП, длительность прогноза, базовый год прогноза, влияние мирового экономического кризиса 2008 г. и качество управления региональными финансами.

Базовый год – и константа являются значимыми на 5% уровне значимости, коэффициент при переменной составил -23,76. Исправленный  $R^2$  составил 0,11. Р-значение (от F) составило 0,01.

Модель 1: МНК, использованы наблюдения 1-77

Зависимая переменная: forecast

Робастные оценки стандартных ошибок (с поправкой на гетероскедастичность), вариант HC1

	Коэффициент	Ст. ошибка	t-статистика	P-значение
const	48090,1	18325,7	2,6242	0,01052
Based_year	-23,7607	9,1115	-2,6078	0,01099

Среднее зав. перемен	345,8442	Ст. откл. зав. перемен	232,8419
Сумма кв. остатков	3666406	Ст. ошибка модели	221,1005
R-квадрат	0,110175	Испр. R-квадрат	0,098310
F(1, 75)	6,800481	P-значение (F)	0,010992
Лог. правдоподобие	-523,9386	Крит. Акаике	1051,877
Крит. Шварца	1056,565	Крит. Хеннана-Куинна	1053,752

В регрессии, характеризующей связь темпов роста ВРП и вышеуказанных переменных, существует отрицательная зависимость между прогнозным значением ВРП и базовым годом прогноза. Обратная зависимость свидетельствует о том, что, чем ближе базовый год прогноза к сегодняшнему дню, тем ниже прогнозные значения показателей на будущий период.

Реальные располагаемые денежные доходы населения, как и валовый региональный продукт, измеряются в стратегиях регионах как в абсолютных, так и в относительных показателях, как на душу населения, так и в расчете на все население.

Минимальный рост показателя планируется в Республике Коми (102%) и Ненецком автономном округе (104%), максимальный – в Республике Марий Эл (1252%) и Кабардино-Балкарской Республике (928%). В указанных регионах период прогнозирования в стратегии превышает 20 лет, что отличается от большинства документов, где период составляет в среднем 15 лет. Кроме того, в Республике Марий Эл базовым годом для прогноза является 2004 год – период активного экономического подъема в стране – что, безусловно, повлияло на степень оптимистичности прогнозируемых параметров.

Среднее значение показателя по регионам достигает 322%, при этом в 19 регионах увеличение прогнозируется в пределах 200%, а в 17 регионах – более 322%.

Результаты построения модели множественной регрессии, где зависимой переменной выступил темп роста реальных располагаемых денежных доходов населения на прогнозный год (% к базовому году), а независимыми – объем ВРП, длительность прогноза, базовый год прогноза, свидетельствуют о наличии некоторых зависимостей между выбранными переменными.

Обе зависимые переменные и константа значимы на 5% уровне значимости, коэффициенты при переменных составили -34,78 для базового года и 21,7 для периода прогноза. Исправленный  $R^2$  составил 0,39. Р-значение (от f) составило 0,002.

### Модель 2: МНК, использованы наблюдения 1-42

Зависимая переменная: Forecast

Робастные оценки стандартных ошибок (с поправкой на гетероскедастичность), вариант HC1

	Коэффициент	Ст. ошибка	t-статистика	P-значение	
const	69860,4	27429,9	2,5469	0,01493	**
Base_year	-34,7807	13,644	-2,5492	0,01484	**
Period	21,7209	8,08934	2,6851	0,01059	**
Среднее зав. перемен	321,6190	Ст. откл. зав. перемен		237,0104	
Сумма кв. остатков	1333192	Ст. ошибка модели		184,8902	
R-квадрат	0,421140	Испр. R-квадрат		0,391455	
F(2, 39)	7,493502	P-значение (F)		0,001762	
Лог. правдоподобие	-277,2692	Крит. Акаике		560,5383	
Крит. Шварца	565,7513	Крит. Хеннана-Куинна		562,4491	

Модель множественной регрессии свидетельствует о наличии отрицательной зависимости между базовым годом прогноза и темпом роста прогнозного показателя и положительной зависимости между периодом прогноза и темпом роста доходов населения. Анализ свидетельствует о том, что оптимистичность прогноза растет вместе с увеличением периода прогноза и снижается с наступлением более позднего года составления прогноза. 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.

Показатель роста заработной платы является более сложным для сравнения и приведения к единой базе ввиду того, что только в некоторых случаях рассматривается показатель реальной заработной платы, где учитываются темпы инфляции и изменение индекса потребительских цен. В большинстве случаев в состав прогнозных показателей включена только среднемесячная номинальная начисленная заработная плата. Авторами был проведен анализ последнего показателя без учета темпов инфляции для определения общих трендов по изменению уровня заработной платы в регионах России.

Результаты анализа свидетельствуют о значительном разбросе прогнозных значений от 110 до 1049%. При этом только в шести регионах прогнозируется увеличение заработной платы менее, чем на 200%. В остальных регионах темп роста показателя более значительный, и в среднем достигает 424%. Только в Брянской области в 2005 г. был составлен прогноз на 2030 г. по увеличению рассматриваемого показателя на 149%.

Для определения значимости влияния внешних факторов на прогнозные значения была использована модель множественной регрессии, где зависимой переменной выступил темп роста среднемесячной номинальной начисленной заработной платы на душу населения на прогнозный год (% к базовому году), а независимыми – объем ВРП, длительность прогноза и базовый год прогноза. Из анализа были исключены Республика Крым и г. Севастополь.

Модель 3: МНК, использованы наблюдения 1-33 (n = 31)

Исключено пропущенных или неполных наблюдений: 2

Зависимая переменная: Salaire

Робастные оценки стандартных ошибок (с поправкой на гетероскедастичность), вариант HC1

	Коэффициент	Ст. ошибка	t-статистика	P-значение	
const	85843,7	19308,1	4,4460	0,00013	***
Based_year	-42,5671	9,57267	-4,4467	0,00013	***
Period	14,399	6,21808	2,3157	0,02841	**
GDP_2006	-0,00074239	0,000226241	-3,2814	0,00285	***
Среднее зав. перемен	427,8387	Ст. откл. зав. перемен		237,2199	
Сумма кв. остатков	721562,4	Ст. ошибка модели		163,4764	
R-квадрат	0,572584	Испр. R-квадрат		0,525094	
F(3, 27)	15,54962	P-значение (F)		4,52e-06	
Лог. правдоподобие	-199,8425	Крит. Акаике		407,6850	
Крит. Шварца	413,4209	Крит. Хеннана-Куинна		409,5548	

Все рассматриваемые переменные являются значимыми: на 1%-ом уровне значимы базовый год, объем ВРП и константа, на 5%-ом уровне – период прогнозирования. Коэффициенты при переменных составили -0,0007 для объема ВРП в 2006 г., -42,57 для базового года и 14,4 для периода прогноза. Исправленный R<sup>2</sup> составил 0,53. P-значение (от f) составило 0,00000452.

Применение модели позволяет сделать вывод о том, что при большем показателе ВРП (т.е. более высоком уровне экономического развития) прогнозируемый темп роста ниже, чем при обратной ситуации: 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. При более долгосрочном периоде прогнозирования показатель среднемесячной номинальной начисленной заработной платы планируется с

увеличенным процентом. Кроме этого, обратная зависимость от базового года свидетельствует о факте менее оптимистичного прогноза для более позднего года.

Темп роста реальной заработной платы рассматривается только в семи регионах с вариативностью показателя на прогнозный год от 103% в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре до 460% в Республике Бурятия.

Результаты, полученные с помощью применения модели множественной регрессии для показателей экономического развития, позволяют сделать вывод о наличии обратной зависимости между базовым годом прогноза и прогнозируемыми темпами роста ВРП, реальных располагаемых денежных доходов населения на прогнозный год (% к базовому году) и среднемесячной номинальной начисленной заработной платы на душу населения на прогнозный год (% к базовому году), а также о прямой зависимости между периодом прогнозирования и ожидаемым темпом роста для последних двух показателей.

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 выбраны для анализа уровень общей безработицы (по методике Международной организации труда), удельный вес численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, ожидаемая продолжительность жизни.

Показатели уровня общей безработицы практически единообразны с точки зрения единиц измерения: только в двух случаях применен не относительный показатель в процентах, а абсолютный (Республика Калмыкия и Новосибирская область). Среди прогнозных значений показателя можно отметить несколько нестандартных подходов: например, в Республике Бурятия на прогнозный год указан диапазон значения показателя (4,5 – 5%), поэтому для анализа было взято среднее значение, составляющее 4,75%. В Архангельской области в базовом сценарии предполагается снижение доли безработных до - 6,7%, то есть планируется профицит рабочей силы «благодаря привлекательным условиям для жизни в регионе».

В целом среди рассматриваемых 42 стратегий (за исключением Архангельской области и двух регионов с абсолютными показателями) на прогнозный срок в среднем планируется уровень общей безработицы около 4,3%. Минимальное значение наблюдается в Республике Алтай – 0,07%, причем еще два региона прогнозируют значение показателя в пределах одного процента (Новгородская область и Республика Мордовия). Максимальное же значение показателя зафиксировано в Республике Коми (8%), где в сравнении с отчетным 2013 г. прогнозируется ухудшение значения на 0,9 п.п.

Удельный вес численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума рассматривается в 48 стратегиях. Среднее значение показателя достигает 8%, и около 20 регионов прогнозируют более оптимистичный показатель. Самое низкое значение показателя зафиксировано в Республике Мордовия (3%), а самое высокое – в Забайкальском крае (14,5%).

Модель множественной регрессии, где зависимой переменной выступило прогнозное значение удельного веса численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, а в качестве независимых – объем ВРП, длительность прогноза и базовый год прогноза, демонстрирует наличие значимых переменных. Объем ВРП и период прогноза являются значимыми на 5%-ом уровне значимости с коэффициентами при переменных -3,01 и -0,217 соответственно. Исправленный  $R^2$  составил 0,13. Р-значение (от f) составило 0,009419.

Обратная зависимость говорит о том, что в регионах с более низким уровнем ВРП в 2006 г. прогнозируются более высокие (а, значит, 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.

Модель 4: МНК, использованы наблюдения 1-47 (n = 46)

Исключено пропущенных или неполных наблюдений: 1

Зависимая переменная: Below\_the\_level

Робастные оценки стандартных ошибок (с поправкой на гетероскедастичность), вариант  
HC1

	Коэффициент	Ст. ошибка	t-статистика	P-значение	
const	12,0254	1,50495	7,9906	<0,00001	***
Period	-0,217836	0,0889348	-2,4494	0,01846	**
GDP_2006	-3,01006e-06	1,13396e-06	-2,6545	0,01109	**

Среднее зав. перемен	8,110217	Ст. откл. зав. перемен	2,868558
Сумма кв. остатков	307,8002	Ст. ошибка модели	2,675471
R-квадрат	0,168755	Испр. R-квадрат	0,130092
F(2, 43)	5,209778	P-значение (F)	0,009419
Лог. правдоподобие	-108,9898	Крит. Акаике	223,9796
Крит. Шварца	229,4655	Крит. Хеннана-Куинна	226,0346

База показателей по ожидаемой продолжительности жизни характеризуется максимальным единобразием с точки зрения единиц измерения: во всех документах показатель измеряется в абсолютном значении числа лет, кроме Костромской области, где прогноз измеряется в процентах относительно базового года.

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. Стоит отметить, что ориентиром для сравнения значений показателя в регионах может являться прогнозный показатель в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., где к 2025 г. запланировано увеличение средней продолжительности жизни до 75 лет.

Максимальная продолжительность жизни запланирована в Кабардино-Балкарской Республике, где прогнозным годом является 2034 г., а также в Самарской области, Республике Ингушетия, г. Санкт-Петербург и Свердловской области, где показатель запланирован на 2030 г. Минимальная продолжительность жизни (до 70 лет) кроме Еврейской автономной области ожидается в регионах, сильно различающихся по уровню социально-экономического развития (Республике Карелия, Камчатском крае, Иркутской, Кемеровской, Магаданской, Московской и Смоленской областях), что свидетельствует об отсутствии какой-либо зависимости между уровнем развития региона и оптимистичностью прогноза по ожидаемой продолжительности жизни.

Также в рамках изучения формируемого образа будущего в региональных стратегических документах являются интересными такие показатели, как доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВРП и индекс производительности труда.

Эти показатели, хоть и не являются индивидуальными и привязанными к конкретным региональным приоритетам, встречаются в стратегиях относительно редко. Например, значения показателя «индекс производительности труда» встречается в 28 документах, а «доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВРП» в 16 стратегиях.

Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в валовом региональном продукте рассмотрена среди прогнозных показателей с разбросом значений от 2,8% в Ульяновской области до 40,2% в г. Севастополь. Только в пяти регионах прогнозируется значение, не достигающее 20%.

Индекс производительности труда, измеряемый в относительном значении, рассмотрен в 28 документах. Максимальный рост показателя отмечается в Республике Марий Эл (500% за 18 лет), при этом в большем количестве регионов значение показателя варьируется в диапазоне от 150 до 250% за прогнозный период. Рост показателя более 400% планируется также в Архангельской и Ленинградской областях. Только четыре региона прогнозируют рост показателя в пределах 150%, при этом минимальное значение роста показателя в 100% зафиксировано в Ульяновской области.

До сих пор наблюдается слабая корреляция между стратегиями и другими документами в их реализации и роли в региональном развитии. Дальнейшее развитие регионального планирования – в четкой системе документов стратегического планирования, пространственного планирования и государственной региональной политики и формализации процедур целеполагания.

Рейтинг стратегий по содержанию был проведен по следующим аспектам: полнота анализа сфер социально-экономического развития, анализ достижения показателей прошлого периода, качество *SWOT*-анализа, сценарии стратегии, качество раздела о пространственного развития, описание рисков реализации стратегии, качество финансовых ресурсов и анализ набора целевых показателей. По каждому из критериев стратегии присваивались баллы от 1 до 2 в зависимости от степени проработки раздела, соответственно, максимально стратегия могла получить 18 баллов. По результатам рейтинга 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 3.3). Для стратегий, разработанных в каждом году, был рассчитан средний балл их качества, а также доля откорректированных стратегий. В расчет корректировок стратегий принимался только факт наличия актуализации стратегии в любом из последующих годов, а не их количество.

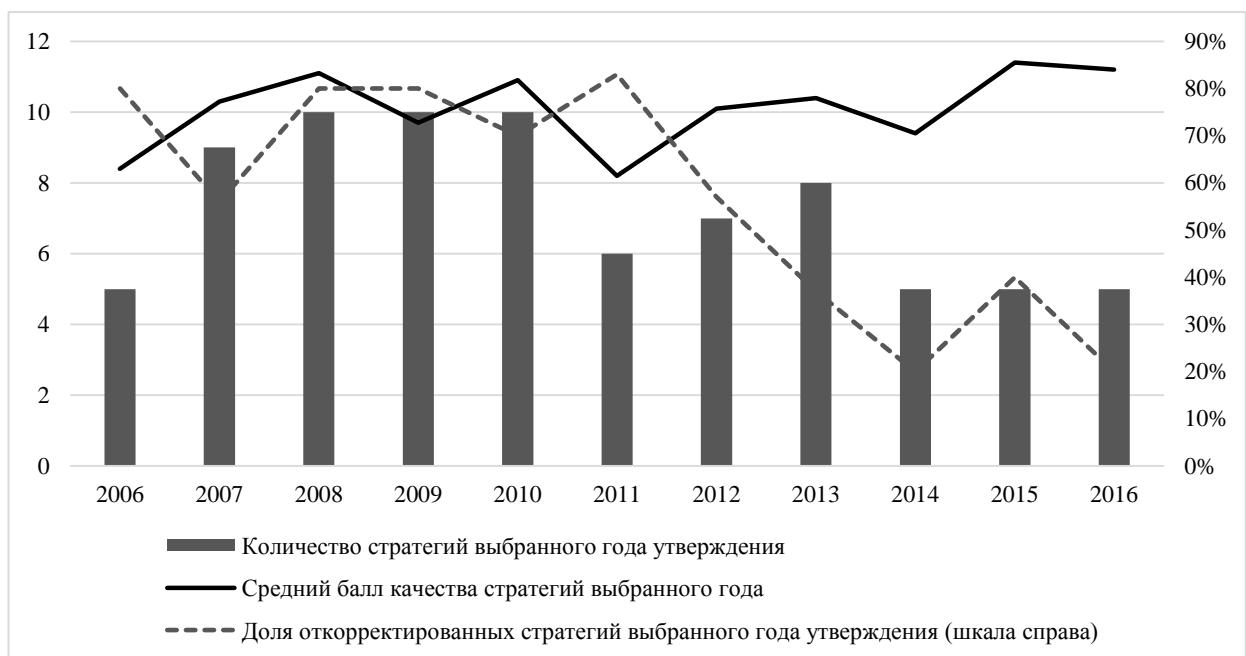


Рисунок 3.3 – Динамика качества стратегий социально-экономического развития регионов

Результат анализа динамики свидетельствует об отсутствии значительного повышения качества стратегий с течением времени (таблица 3.5). Средний балл качества стратегий в 2007 г. находится приблизительно на том же уровне, что и в 2013 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 скорее всего, должно было привести к повышению качества таких стратегий. Является логичным тот факт, что 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.

Таблица 3.5 – Рейтинг стратегий социально-экономического развития регионов России по содержательным элементам

Список регионов	Дата утверждения документа	Полнота анализа сфер соц.- экон. развития	Анализ достижения показателей прошлого периода	SWOT	Сценарии	Пространственное развитие	Анализ рисков реализации стратегии	Финансовые ресурсы	Целевые показатели	Итого вый балл
Республика Крым	28.12.2016	2	2	1	2	2	2	2	2	15
Астраханская область	24.02.2010	2	2	1	2	2	2	2	2	15
Калининградская область	02.08.2012	2	2	1	2	2	1	2	2	14
Санкт-Петербург	13.05.2014	2	2	1	2	2	1	2	2	14
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	22.03.2013	2	2	1	2	2	1	2	2	14
Республика Алтай	25.09.2008	2	2	1	2	1	2	2	2	14
Новосибирская область	03.12.2007	2	2	1	2	2	2	1	2	14
Белгородская область	25.01.2010	1	2	2	2	1	2	2	1	13
Ивановская область	04.06.2015	2	1	1	2	2	2	1	2	13
Ленинградская область	08.08.2016	2	2	1	2	1	1	2	2	13
Республика Калмыкия	30.12.2008	2	2	2	2	1	1	2	1	13
Республика Татарстан	10.06.2015	2	2	1	2	2	2	0	2	13
Курганская область	02.12.2008	2	1	1	2	2	1	2	2	13
Республика Бурятия	15.12.2007	2	2	2	2	2	0	1	2	13
Томская область	26.03.2015	2	1	1	2	2	1	2	2	13
Камчатский край	27.07.2010	2	2	1	2	1	1	2	2	13
Владимирская область	02.06.2009	2	2	1	2	0	2	1	2	12
Костромская область	27.08.2013	1	1	2	2	2	2	1	1	12
Республика Карелия	24.06.2010	2	2	0	2	2	1	1	2	12
Республика Адыгея	23.11.2009	2	2	1	2	0	1	2	2	12
Волгоградская область	21.11.2008	2	2	1	2	2	0	1	2	12
Ростовская область	30.10.2007	2	2	1	2	2	1	0	2	12
Чувашская Республика	04.06.2007	2	2	1	2	2	1	0	2	12
Оренбургская область	20.08.2010	2	2	2	1	2	1	0	2	12
Ульяновская область	13.07.2015	2	1	1	2	2	0	2	2	12
Алтайский край	21.11.2012	2	1	1	2	1	1	2	2	12

Амурская область	13.07.2012	2	2	1	2	1	1	1	2	12
Брянская область	20.06.2008	2	1	2	2	0	2	1	1	11
Орловская область	02.12.2013	2	2	2	2	0	1	1	1	11
Ненецкий автономный округ	22.06.2010	2	2	1	2	0	0	2	2	11
Вологодская область	17.10.2016	2	0	1	2	2	1	1	2	11
Мурманская область	25.12.2013	2	2	1	2	0	1	1	2	11
Чеченская Республика	20.06.2012	1	2	2	1	1	1	1	2	11
Республика Марий Эл	31.08.2007	2	1	2	2	0	1	1	2	11
Республика Мордовия	01.10.2008	2	0	1	2	2	2	0	2	11
Саратовская область	30.06.2016	2	2	1	1	2	0	1	2	11
Забайкальский край	26.12.2013	2	2	1	2	2	2	0	0	11
Кемеровская область	11.07.2008	2	2	1	2	0	2	0	2	11
Воронежская область	30.06.2010	2	2	2	1	0	2	0	1	10
Калужская область	29.06.2009	0	0	2	1	2	2	1	2	10
Липецкая область	25.12.2006	2	2	2	0	1	0	1	2	10
Московская область	15.12.2006	2	2	1	2	2	0	0	1	10
Ярославская область	06.03.2014	1	2	1	2	0	0	2	2	10
Республика Коми	27.03.2006	2	2	1	1	1	0	1	2	10
Псковская область	16.07.2010	2	2	1	1	1	2	0	1	10
Республика Дагестан	15.07.2011	2	2	1	2	1	1	1	0	10
Удмуртская Республика	09.10.2009	2	0	1	2	2	1	0	2	10
Кировская область	25.09.2009	2	0	1	2	1	1	1	2	10
Самарская область	09.10.2006		1	1	2	2		2	2	10
Тюменская область	25.05.2009	2	2	1	2	2	0	0	1	10
Челябинская область	26.03.2014	1	2	1	2	2	0	0	2	10
Республика Тыва	04.04.2007	1	2	2	2	1	0	2	0	10
Республика Саха (Якутия)	05.05.2011	2	2	0	1	2	1	0	2	10
Приморский край	20.10.2008	2	1	1	2	0	2	1	1	10
Хабаровский край	13.01.2009	1	2	1	2	0	2	0	2	10
Магаданская область	11.03.2010	2	2	0	2	1	1	0	2	10
Тамбовская область	04.12.2013	2	1	2	2	0	1	0	1	9
Карачаево-Черкесская	26.08.2014	2	2	0	1	0	0	2	2	9



Стратегии последних лет, утвержденные с учетом обновленных федеральных законодательных рамок и макроэкономических условий, а также разработанные с привлечением большого числа внешних экспертов, научного сообщества и населения региона, характеризуются большей реалистичностью их реализации и уникальностью.

В настоящее время необходима более четкая система документов государственного стратегического планирования и государственной региональной политики. Стратегия социально-экономического развития региона на долгосрочную перспективу должна быть увязана со схемой территориального планирования, прогнозом региона России, а также соответствующими документами федерального уровня. Кроме того, стратегия должна быть основой для государственных программ, реализуемых в регионе и основных направлений деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Цели и задачи, поставленные в стратегиях, должны быть четко увязаны с финансированием предлагаемых механизмов, а сами механизмы должны проходить проверку на эффективность, дальнейшую экономическую прибыльность и положительные социальные эффекты, т.е. необходимо применение программно-целевых методов государственного управления к системе управления регионом в среднесрочной и в особенности долгосрочной перспективе.

Систематизацию и единство процесса и методологии стратегического планирования способно обеспечить построение типологии регионов «будущего» на основе отражения траекторий развития регионов в их стратегиях социально-экономического развития.

Ввиду того, что стратегические цели и показатели социально-экономического развития регионов часто оказываются далеко впереди реальных темпов развития экономики, актуальна корректировка документов стратегического планирования с целью увеличения их реалистичности в части учета конкуренции регионов и ресурсных ограничений.

Наиболее важным представляется нахождение механизмов межведомственного взаимодействия отдельных отраслей экономики и межрегионального согласования различных сфер жизнедеятельности для сбалансированного развития российских регионов в условиях системы национальной экономики.

Указанные факторы свидетельствуют о необходимости методологического обновления регионального стратегического планирования в части систематизации применяемых инструментов и механизмов для обеспечения сбалансированного развития российских регионов в условиях системы национальной экономики.

## Заключение

Проведенное исследование, направленное на достижение цели по теоретическому обоснованию и разработке научно-методических основ оценки стратегий социально-экономического развития регионов как документов целеполагания и аprobации такой оценки для субъектов Российской Федерации, позволило сформулировать следующие выводы и рекомендации относительно перспектив развития системы стратегического планирования на региональном уровне в целом и стратегий социально-экономического развития регионов, в частности.

На основе изучения теоретических основ стратегического планирования доказано отсутствие единого подхода к анализу документов целеполагания на региональном уровне, в частности, стратегий социально-экономического развития регионов России.

В начале XXI в. существенно возросло количество практических разработок в сфере государственного и муниципального стратегического планирования, а также публикаций, посвященных этой тематике. Однако в общем количестве исследований сильно превалировали прикладные, ориентированные на практические аспекты процесса разработки и реализации документов стратегического планирования.

Исследования, посвященные проблемам научно-методического аппарата разработки документов стратегического 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 исследований является их ярко выраженный конкретно-исторический характер. Такого рода задачи на каждом новом этапе развития становятся все более всеобъемлющими, что подтверждает необходимость уточнения научно-методических основ в данном вопросе.

В настоящее время в результате существования двух различных основ современного этапа стратегического планирования в России: плановой советской экономики и ситуативного зарубежного опыта, включающего как корпоративное стратегическое управление, так и опыт осуществления государственного стратегического планирования, – теоретическая и методологическая основа представляет скорее набор практически ориентированных механизмов, слабо связанных между собой единой базой.

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 стратегического планирования 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.

При этом стратегическое планирование плохо поддается однозначному упорядочению в формате строгих методологических процедур; многие факторы должны определяться неформальными факторами, влиять на которые в том числе должна команда разработчиков стратегических документов, а также иные ключевые участники процесса планирования. Поэтому стратегия как документ целеполагания в рамках системы документов стратегического планирования не может являться типовым документом.

Еще одним крайне важным фактором, влияющим на актуальность совершенствования методического сопровождения, является высокая турбулентность экономической среды. В последние десятилетия институт стратегического планирования развивался в кардинально меняющихся внешних макроэкономических условиях: от подъема экономики до стагнации и спада. Характер развития инструментов стратегического планирования изменился под воздействием последствий мирового экономического кризиса, что выразилось в качестве «новой реальности» в глобальной экономике.

В связи со столь высокой неопределенностью экономических условий обостряется необходимость повышения мобильности процесса управления, в частности, аспект 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.

В диссертационном исследовании проведено соотнесение между теоретическими принципами стратегического планирования и практикой их применения.

В настоящее время на региональном уровне наблюдается отсутствие согласованности, единства и сбалансированности в таких аспектах стратегического планирования, как наличие утвержденной стратегии социально-экономического развития региона, временные рамки планирования, количество корректировок в стратегии, синхронизация целей стратегий с приоритетами, закрепленными на более высшем уровне управления.

Автором 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. Методика включает в себя как анализ структуры стратегий, так и выявление качества ее основных содержательных элементов в ретроспективе.

На основе количественного и качественного анализа стратегий доказано часто встречающееся несоблюдение принципа единства и целостности, принципа согласованности и программно-целевого принципа стратегического планирования.

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. Однако в большей степени импульсом к появлению многих возникающих методов и приоритетов является инициатива федеральных органов власти, директивно исполняемая на региональном уровне.

Одним из результатов апробации методики оценки качества стратегий стал их рейтинг по структурным и содержательным составляющим. Результаты структурного 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.

В условиях макроэкономической турбулентности актуальной становится оценка финансовых ресурсов, а также будущих рисков для реализации стратегии, и сопоставление сценарных вариантов действий на возникающие обстоятельства. 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.

В диссертационном исследовании было выявлено соотношение фактических и запланированных в стратегиях показателей. Анализ позволил сделать вывод о том, что целеполагание относительно экономических показателей производится более корректно, нежели относительно вопросов рынка труда.

Результаты изучения влияния эндогенных и экзогенных факторов на траектории регионального развития, полученные с помощью применения модели множественной регрессии, позволяют сделать вывод о наличии зависимости основных показателей социально-экономического развития от периода прогнозирования и базового уровня экономического развития региона. Тенденцию к оптимистичным значениям прогнозных показателей можно объяснить недоучетом многообразия внешних факторов и турбулентности мировой экономики.

Ввиду того, что стратегические цели и показатели социально-экономического развития регионов часто оказываются далеко впереди реальных темпов развития экономики, актуальна корректировка документов стратегического планирования с целью увеличения их

реалистичности в части учета конкуренции регионов и ресурсных ограничений.

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 среднесрочного 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 регионов.

## Список литературы

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации.
2. Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
4. Указ Президента РФ от 13 сентября 2004 г. № 1168 «О Министерстве регионального развития Российской Федерации».
5. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации».
6. Постановление Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. № 1450 «О совершенствовании механизма государственной поддержки развития регионов Российской Федерации».
7. Постановление Правительства РФ от 22 июня 2015 г. № 614 «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований РФ (многородов)».
8. Постановление Правительства РФ от 25 июня 2015 г. № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования».
9. Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2015 г. № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в Положение о государственной автоматизированной информационной системе «Управление».
10. Распоряжение Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. № 467-р «О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006 - 2008 годах и плане мероприятий по ее реализации».
11. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».
12. Приказ Министерства регионального развития РФ от 27 февраля 2007 г. № 14 «Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации».

13. Заключение Счетной палаты РФ о реализации плана по разработке нормативных правовых актов, необходимых для реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 16 декабря 2015 г.
14. Абалкин Л.И. О новой концепции долгосрочной стратегии // Вопросы экономики. – 2008. – №3. – С.37-38.
15. Абалкин Л.И. Отличительные особенности российской школы социально-экономической мысли // Вестник МГУПИ. – 2010. – №30. – С. 3-6.
16. Аиба Б.Э., Аренков И.А. Модель формирования маркетингового потенциала территории // Проблемы современной экономики. – 2014. – № 1. – С. 149-151.
17. Ансофф И. Новая корпоративная стратегия. – СПб.: Питер, 1999. – 416 с.
18. Ансофф И. Стратегический менеджмент. – СПб.: Питер, 2009. – С.8.
19. Артоболевский С.С. Меняю одну агломерацию на два кластера в разных экономических районах // Российское экспертное обозрение. – 2007. – № 4-5. – С. 9-11.
20. Артоболевский С.С. Территориальные проблемы и государство: трансформация или деформация пространства? // ЭКО. – 2013. – № 1. – С. 23-41.
21. Байдаков С.Л. Теория и методология стратегического управления мегаполисом и его территориальными единицами. дисс... доктора экон. наук; МГТУ им. Н. Э. Баумана. – М., 2010. – 252 с.
22. Бекетов Н.В. Проблемы стратегического планирования региональным развитием // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – № 35. – С. 11-19.
23. Бирдсли С., Бугров Д., Энрикес Л. Роль госрегулирования в стратегии // McKinsey Quarterly. – 2005. – №. 4.
24. Большой экономический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна. М.: Институт новой экономики. – 2002. – 469 с.
25. Борисенко А.И. Ирландия и политика ЕС по оказанию финансовой помощи странам еврозоны // Современная Европа. – 2011. – № 4. – С. 95–108.
26. Бочко В.С. Стратегическое планирование социально-экономического развития территории – нарождающаяся экономическая форма ответа на вызовы рынка и глобализации // Экономика региона. – 2005. – №1. – С.20-38.
27. Будаева К.В. Научно-методическая поддержка разработки документов стратегического планирования регионального уровня // Общественные финансы. – 2016. – № 2. – С. 7-22.
28. Будаева К.В. Отражение приоритетов социально-экономического развития в документах регионального стратегического планирования в России // Государственный аудит.

Право. Экономика. – 2017. – №2. – С. 97-101.

29. Будаева К.В. Разработка стратегий социально-экономического развития: компараторный анализ институциональной деятельности регионов России в 2015–2016 годах // Региональная экономика. Юг России. – 2017. – №1. – С. 57-66.
30. Бузгалин А.В. СССР: незавершенный проект. – М.: УРСС, 2012. – 528 с.
31. Бузгалин А.В., Колганов А.И. Возрождение планирования: уроки истории (политико-экономический дискурс) // Проблемы теории и практики управления. – 2016. – № 1. – С. 5-18.
32. Бухвальд Е.М. Стратегическое планирование – институциональная основа перехода к устойчивому развитию российской экономики // Федерализм. – 2016. – №1. – с.19-30.
33. Бухвальд Е.М., Погребинская В.А. Стратегическое планирование в России: исторический опыт и реалии экономики // Федерализм. – 2014. – № 4. – С. 21-36.
34. Вардомский Л.Б. О новой модели взаимодействия центра и регионов // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2011. – № 10. – С. 177–178.
35. Вебер А. О размещении промышленности: чистая территория штандорта. 1909.
36. Власова Н.Ю. Структурная модернизация экономики крупнейших городов России. – Екатеринбург: Изд-во УГЭУ, 2000. – 255 с.
37. Гапоненко А.Л. Стратегическое управление. Учебник / Под ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухина. – М.: Омега-Л, 2004. – 472 с.
38. Глазьев С.Ю. О стратегии экономического развития России. – М.: ООН РАН, 2011. – 192 с.
39. Глигич-Золотарева М.В. Старые проблемы и новые подходы к стратегическому планированию в Россию // Федерализм. – 2014. – №3. – С. 83-94.
40. Государственные программы развития макрорегионов России: Подходы к анализу. Монография / Под ред. В.В. Климанова. – М.: Ленанд, 2016. – 194 с.
41. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М.: ВШЭ, 2000.
42. Гумерова А.А. Стратегическое планирование и оценка региональных программ: канадский опыт // Регион: экономика и социология. 2008. – №2. – С. 352-366.
43. Динни К. Брендинг территорий. Лучшие мировые практики. – М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013. – 336 с.
44. Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н., Южаков В.Н. Государственные программы в регионах: анализ практики и рекомендации. – М: Дело, 2016. – 172 с.
45. Жихаревич Б.С. Современная экономическая политика городских и региональных властей. – СПб.: ИСЭП РАН, 1995. – 137 с.

46. Жихаревич Б.С. Стратегическое планирование как фактор стимулирования региональной сотрунции // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 1. – С. 3-14.
47. Жихаревич Б.С. Территориальное стратегическое планирование: теория и практика // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 3. – С. 303–306.
48. Жихаревич Б.С., Крыловский А.Б. Опыт сравнительной оценки качества стратегического планирования в регионах Северного Кавказа // Региональная экономика. Юг России. – 2011. – №12. – С. 217-228.
49. Жихаревич Б.С., Лебедева Н.А. Трансляция идей трансформации регионального пространства в документы стратегического планирования // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2015. – № 4. – С. 64.
50. Земцов С.П., Климанов В.В., Бугаева Е.А. Приоритеты пространственного развития Томской области // Регион: экономика и социология. – 2016. – Том 9, № 2. – С. 42-61.
51. Зубаревич Н.В. «Коридор возможностей» и приоритеты регионального развития // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2011. – № 10. – С. 153–155.
52. Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития после кризиса: от больших проектов к институциональной модернизации // Журнал НЭА. – 2015. – № 2. – С. 226–230.
53. Илинбаева Е.А., Шеломенцев А.Г., Беляев В.Н. Оценка экологического фактора в стратегиях социально-экономического развития регионов России // Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. – 2014. – № 1, – С. 169-179.
54. Ильина И.Н., Плисецкий Е.Е., Копыченко Г.С., Рыбина Е.Г. Оценка качества разработки региональных стратегий развития в России // Региональная экономика: теория и практика. – 2016. – № 5. – С. 178-196.
55. Ильина И.Н., Плисецкий Е.Е., Копыченко Г.С., Рыбина Е.Г., Климова В.С. Будущее регионов России: аналитический обзор документов стратегического планирования субъектов РФ. – М.: НИУ ВШЭ, 2015. – 48 с.
56. Кластерная политика: концентрация потенциала для достижения глобальной конкурентоспособности / Под ред. И.М. Бортника, Л.М. Гохберга, А.Н. Клепача, П.Б. Рудника, О.В. Фомичева, А.Е. Шадрина. – СПб.: «Corvus», 2015. – С. 5-6.
57. Клейнер Г.Б. Защита от агностицизма // Журнал «Эксперт». – 2000. – №2.
58. Клейнер Г.Б. Институциональные факторы долговременного экономического роста // Экономическая наука современной России. – 2000. – № 1. – С. 5-20.
59. Клейнер Г.Б. Стратегия предприятия. – М.: Дело, 2008. – 568 с.
60. Клейнер Г.Б. Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России // Материалы научного семинара. Вып. 5. – М.: Научный

эксперт, 2011. – 96 с.

61. Клейнер Б.Г., Тамбовцев В.Л., Качалов Р.М. Предприятие в нестабильной экономической среде: риски, стратегии, безопасность. – М.: Экономика, 1997. – 288 с.
62. Климанов В.В. Об основах и инструментах региональной политики // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2011. – № 10. – С. 161–163.
63. Климанов В.В. Региональное развитие и экономическая самостоятельность субъектов Российской Федерации. – М.: Эдиториал УРСС, 2000. – 240 с.
64. Климанов В.В. Ресурсы ограничены: Как увязать стратегические задачи с бюджетным планированием // Российская бизнес-газета. – 2010. – № 751.
65. Климанов В.В., Будаева К.В. Оценка финансовых ресурсов реализации региональных стратегий // Бюджет. – 2015. – №10. – с. 46-49.
66. Климанов В.В., Будаева К.В. Эволюция разработки и содержания документов регионального стратегического планирования в России // Региональная экономика: теория и практика. – 2014. – № 40. – С. 52-63.
67. Климанов В.В., Будаева К.В. Точки роста как элемент стратегического планирования в регионах России // Региональные исследования. – 2017. – №3. – С. 99-106.
68. Климанов В.В., Будаева К.В., Чернышова Н.А. Направления регионального стратегирования и программирования в России // Региональные исследования. – 2016. – № 4. – С. 17-30.
69. Климанов В.В., Будаева К.В., Чернышова Н.А. Промежуточные итоги стратегического планирования в регионах России // Экономическая политика. – 2017. – №5. – С. 104-127.
70. 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.
71. 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.
72. Климанов В.В., Михайлова А.А. Синхронизация документов стратегического планирования в регионах и муниципалитетах // Проблемы теории и практики управления. – 2015. – №2. – С. 21-26.
73. Климанов В.В., Будаева К.В., Недопивцева Д.А. Особенности формирования федеральных стратегических приоритетов через ключевые документы социально-экономического развития Российской Федерации // Общественные финансы. – 2015. – №1. – С. 38-61.

74. Климанов В.В., Чернышова Н.А. Приоритеты развития государства в документах стратегического планирования стран Европы и России // Проблемы теории и практики управления. – 2017. – №3. – С.19-32.
75. Климанов В.В., Чернышова Н.А., Недопивцева Д.А. Механизмы формирования стратегических приоритетов социально-экономического развития // Мир экономики и управления. – 2016. – №4. – С. 80-92.
76. Климова Т.Б., Ваганова О.В. Интенсификация инновационных процессов в регионе на основе кластеризации экономики // Вестник ВГУ. Серия: Экономика и управление. – 2009. – № 2. – С.50.
77. Княгинин В.Н., Липецкая М.С. Практические аспекты разработки стратегий социально-экономического развития регионов РФ // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. – 2008. – Т. 6. – № 2. – С. 163-168.
78. Козловская О.В., Акерман Е.Н. Особенности стратегического управления региональным развитием на современном этапе (на примере Томской области) // Российский экономический интернет-журнал. – 2007. – № 4. – С. 31.
79. Коломак Е.А. Пространственное развитие и приоритеты региональной политики в России // ЭКО. – 2014. – № 1. – С. 41-53.
80. Колсовский Н.Н. Основы экономического районирования. – М., 1958.
81. Кузнецова О.В. Пирамида факторов социально-экономического развития регионов // Вопросы экономики. – 2013. – № 2. – С. 121-131.
82. Кузнецова О.В. Региональная политика России: дискуссионные вопросы современного этапа развития // Региональные исследования. – 2016. – №4. – С. 10-16.
83. Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. Изд. стереотип. – М.: УРСС, 2013. – 304 с.
84. Кузык Б.Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учебник. – М.: Издательство "Экономика", 2009. – 591 с.
85. Ларина Н.И. Государственное регулирование регионального развития: мир, Россия, Сибирь. – Новосибирск: ИЭОПП СОРАН, 2005. – 512 с.
86. Ларionova A.C. История и инструментарий стратегического планирования в России // Управление экономическими системами. Электронный научный журнал. – 2011. – № 10. – С.54.
87. Лебедева Н.А. Кластеры как институт развития экономического пространства региона // Институты инновационного развития: теоретико-методологические аспекты: монография / Под ред. В.А. Гневко, С.В. Кузнецова. – СПб.: ИПРЭ РАН, СПбУУиЭ, СПбГУАП,

2014. – С. 135-145.

88. Лексин В.Н. Административная реформа: федеральный, региональный и местный уровни. Статья 1. Исполнительная власть федеративной России как предмет административной реформы // Российский экономический журнал. – 2006. – № 2. – С. 32–52.
89. Лексин В.Н. Стратегическое мышление при незнании будущего. Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России. Материалы научного семинара. Вып. 5. – М.: Научный эксперт, 2011. – 96 с.
90. Лексин В.Н. Стратегическое целеполагание в структуре государственного управления // Проблемы теории и практики управления. – 2017. – № 5. – С. 8-20.
91. Лексин В.Н., Порфириев Б.Н. Оценка результативности государственных программ социально-экономического развития регионов России // Проблемы прогнозирования. – 2016. – № 4. – С. 81-94.
92. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРСС, 2000. – 368 с.
93. Лимонов Л.Э. Региональная экономика и пространственное развитие. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – Т. 1.
94. Лимонов Л.Э., Растворцева С.Н. Оценка эффективности использования конкурентных преимуществ экономики региона // Финансы и бизнес. – 2010. – № 1. – С. 35–46.
95. Марача В.Г. Региональное стратегическое планирование: основные подходы и условия реализации // Проблемы теории и практики управления. – 2008. – №11. – С.35-42.
96. May В.А. В защиту агностицизма // Журнал «Эксперт». – 2000, 31 января.
97. May В.А. Кризисы и уроки. Экономика России в эпоху турбулентности. – М.: Издат-во Института Гайдара, 2016. – 488 с.
98. Медведев Д.А. Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Вопросы экономики. – 2015. – № 10. – С. 5-29.
99. Мельникова Л.В. Долгосрочные стратегии регионального развития: перспективы роста и ограничения // Проблемы теории и практики управления. – 2013. – № 1. – С. 79-88.
100. Мельникова Л.В. Феномен «коллективного предвидения» как побочный продукт регионального стратегического планирования // Регион: экономика и социология. – 2015. – № 2. – С. 49–69.
101. Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий. Стратегическое сафари: экскурсия по дебрям стратегий менеджмента / Под общ. ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб.: Питер, 2002. – 330 с.
102. Митькин А.Н. Развитие системы государственного стратегического планирования в России // Экономическая наука современной России. – 2008. – №2. – С. 55-66.

103. Николаев И., Точилкина О. Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ) // Общество и экономика. – 2006. – № 7-8. – С. 269–287.
104. Николаев М.А., Андреев В.Н. Роль кластеров в стратегии инновационного развития региона // Материалы XIII Международной научной конференции «Модернизация России: ключевые проблемы и решения». 20-21.12.2012 г. – М., 2013.
105. Ноженко Д.Ю. К вопросу эволюции институционального обеспечения регионального стратегического планирования // Проблемы и перспективы развития социально-экономического потенциала российских регионов материалы V Всероссийской электронной научно-практической конференции. – М., 2016. – С. 517-524.
106. Одинцова А.В. К вопросу о стратегическом планировании в муниципальных образованиях // Федерализм. – 2016. – №2. – С. 23-42.
107. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 1993. – 799 с.
108. Полтерович В.М. О формировании системы национального планирования в России // Журнал НЭА. – 2015. – № 2. – С. 237–242.
109. Портер М. Конкурентная стратегия. Методы анализа отраслей и конкурентов / Пер. с англ. – М.: Альпина Паблишер, 2011. – 453 с.
110. Путь в XXI век: стратегические проблемы и перспективы российской экономики / Арбатов А.А., Адамеску А.А., Бухвальд Е.М. и др. – М., 1999. – 793 с.
111. Пчелинцев О.С. Регионы России: современное состояние и проблема перехода к устойчивому развитию // Проблемы прогнозирования. – 2001. – № 1. – С. 102-115.
112. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2011. – 324 с.
113. Региональное и муниципальное управление социально-экономическим развитием в Сибирском федеральном округе / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014. – 400 с.
114. Региональные проблемы переходной экономики: вопросы теории и практики / Под ред. В.Г. Алиева. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. – 646 с.
115. Роббинз Стивен П. Менеджмент / Пер. с англ. под ред. О.В. Медведь. 8-е изд. – М.: Вильямс, 2007. – 1056 с.
116. Рожков К.Л. Маркетинговый подход к изучению мегаполиса: необходимость, принципы и перспективы // Экономическая социология. – 2015. – Т. 16. – № 3. – С. 74-109.
117. Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. – М.: РАН. ИНИОН, 2013. – Вып. 8. – Ч. 2. – С. 671–675.
118. Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: методология,

практика, инструменты, институты: автореферат дисс. ... доктора экон. наук / Институт экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения РАН в Отделе территориальных систем. М., 2011. – 40 с.

119. Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. – 435 с.

120. Селиверстов В.Е. Стратегическое планирование и стратегические просчеты: российские реалии и тенденции // Регион: экономика и социология. – 2016. – № 4. – С. 6-45.

121. Селиверстов В.Е., Мельникова Л.В. Анализ состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа // Регион: экономика и социология. – 2011. – №3. – С.3-21.

122. Смирнова О.О. Основы стратегического планирования Российской Федерации: монография. – М.: Наука, 2013. – 302 с.

123. Смирнова О.О., Богданова Ю.Н. // Проблемы современной науки и образования. – 2016. – № 31. – С. 39–47.

124. Стратегирование 2010: лидеры рынка / Под ред. Б.С. Жихаревича. – СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2010. – 72 с.

125. Стратегическое планирование в регионах и городах России: выстраивая систему / Под ред. Б.С. Жихаревича. – СПб.: Леонтьевский центр, 2014. – 140 с.

126. Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление / Под ред. Б.С. Жихаревича. – СПб.: Леонтьевский центр, 2015. – 104 с.

127. Стратегическое планирование в регионах и городах России: потенциал интеграции / Под ред. Б.С. Жихаревича. – СПб.: Леонтьевский центр, 2013. – 164 с.

128. Стратегическое планирование в регионах и городах России: пространство выбора и выбор пространства / Под ред. Б.С. Жихаревича. – СПб.: Леонтьевский центр, 2016. – 104 с.

129. Стратегическое планирование в регионах и городах России: ресурсы для развития / Под ред. Б. С. Жихаревича. – СПб.: Леонтьевский центр, 2012. – 152 с.

130. Стратегическое планирование регионального развития в мировой и российской практике: монография / Под ред. И.Е. Рисина, Ю.И. Трещевского. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2005. – 206 с.

131. Стратегическое управление: регион, город, предприятие / Под ред. Д.С. Львова, А.Г. Гранберга, А.П. Егоршина. ООН РАН, НИМБ. 2-е изд., доп. – М.: Экономика, 2005. – 603 с.

132. Стрекалова А.С. Устойчивый подход к продвижению территорий: синергия маркетинга, бенчмаркинга и экологических инноваций // Маркетинг в России и за рубежом. – 2016. – №1. – С. 93-99.

133. Суслов В.И. Стратегия экономического развития макрорегиона: подходы к разработке, структура, модели // Регион: экономика и социология. – 2009. – №4. – С. 3-31.
134. Тамбовцев В.Л. Планирование и оппортунизм // Вопросы экономики. – 2017. – №1. – С. 22-39.
135. Татаркин А.И., Дорошенко С.В. Институт стратегического планирования в условиях формирования саморазвивающихся регионов // Экономика и общество. – 2009. – № 11-12. – С. 100-120.
136. Типология субъектов Российской Федерации с точки зрения регионального развития / Под ред. В.В. Климанова. – М.: ИРОФ, 2007. – 208 с.
137. Тюменцев В.А. Совершенствование механизма стратегического планирования развития региона. Дисс ... канд. экон. наук. – Иркутск, 2014. – 206 с.
138. Фролов Д.П. Имеют ли институты значение для пространственной экономики? // Пространственная экономика. – 2015. – № 1. – С. 14-37.
139. Фролов Д.П. Маркетинговый подход к управлению пространственным развитием // Пространственная экономика. – 2013. – № 2. – С. 65-86.
140. Фролов Д.П., Соловьева И.А. Будущее стратегий территориального развития: анализ современных методологий // Региональная экономика: теория и практика. – 2016. – №10. – С. 28-45.
141. Ханиев Р.Р., Дышекова А.А. Стратегия управления социально-экономическим развитием региона // Экономика и управление. – 2009. – № 3. – С. 26–30.
142. Чеснокова Н.В. Проблемы реализации бюджетной стратегии в социально-экономическом развитии региона // Транспортное дело России. – 2013. – № 5. – С. 69–75.
143. Шарнин А.В. Проблемы в разработке стратегических планов в муниципальных образованиях и пути их решения // Научная перспектив. – 2012. – № 10, – С. 20–23.
144. Шарнин А.В. Совершенствование стратегического планирования развития социальной сферы муниципального района (на материалах муниципального образования «Новокузнецкий муниципальный район»). Дисс. ... канд. экон. наук, 2014. – 140 с.
145. Швецов А.Н. Либерализация государственной региональной политики // Вопросы экономики. – 2006. – №7. – С. 73-83.
146. Швецов А.Н. Пространственная кластеризация инновационной деятельности: смысл, эффекты, государственная поддержка // Регион: экономика и социология. – 2015. – № 4. – С.146.
147. Швецов А.Н. Систематизация инструментов перспективного планирования территориального развития: настоящая необходимость и конкретные предложения // Российский экономический журнал. – 2009. – № 1-2. – С. 49-60.

148. Швецов А.Н., Демьяненко А.Н., Украинский В.Н. Деструктивные стереотипы российского стратегического планирования и их возможные последствия для практики регионального стратегирования // Регионалистика. – 2016. – Т. 3. – № 3. – С. 48-60.
149. Шестак О.И. Проблемы стратегического планирования в муниципальных образованиях на примере Хабаровска и Владивостока // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 4. – С. 119-134.
150. Якимов А.В. Теория и практика стратегического планирования // Бизнес-журнал. – 2010. – №5. – С.23.
151. Acemoglu D., Johnson S. De Facto Political Power and Institutional Persistence // American Economic Review. 2006. vol. 96, iss. 2, 325-330 pp.
152. Barca F., McCann Ph., Rodriguez-Pose P. The Case for Regional Development Intervention: Place-based versus Place-neutral Approaches // Journal of Regional Science. 2012. vol. 52, no. 1, 134-152 pp.
153. Bristow G., Healy A. Regional resilience: An Agency Perspective // Regional Studies. 2014. vol. 48, iss. 5, 923-935 pp.
154. Budaeva K.V., Klimanov V.V. Content and Retrospective Analysis of Regional Strategizing in Russia // Regional Research of Russia, 2016. Vol. 6, No. 2, pp. 175–183.
155. Chien S.S. The Isomorphism of Local Development Policy: A Case Study of the Formation and Transformation of National Development Zones in Post-Mao Jiangsu, China // Urban Studies. 2008. vol. 45, no. 2, 273-294 pp.
156. Christopherson S., Michie J., Tyler P. Regional Resilience: Theoretical and Empirical Perspectives // Cambridge Journal of Regions, Economy and Society. 2010. vol. 3, iss. 1, 3-10 pp.
157. Commons J.R. Institutional Economics: Its Place in Political Economy. Madison: University of Wisconsin Press, 1934.
158. Duranton G. California Dreamin': The Feeble Case for Cluster Policies // Review of Economic Analysis. 2011. vol. 3, no. 1, 3-45 pp.
159. Ellison G., Glaeser E.L. The geographic concentration of industry: does natural advantage explain agglomeration? // American Economic Review. 1999. No. 89 (2). pp. 311-316.
160. Fujita M., Krugman P., Venables A.J. The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade. Cambridge, MIT Press, 1999. 367 p.
161. Gordon I.R., McCann P. Industrial Clusters: Complexes, Agglomeration and/or Social Networks? // Urban Studies. 2000. vol. 37, no.3, 513-532 pp.
162. Harmaakorpi V., Uotila T. Building Regional Visionary Capability. Futures Research in Resource-Based Regional Development // Technological Forecasting & Social Change. 2006. vol. 73, 778-792 pp.

163. India. Planning Commission. Twelfth five year plan (2012/2017). Planning Commission, Government of India. 2013.
164. Janssen M.A., Andries J.A. Robustness Trade-offs in Social-Ecological Systems // International Journal of the Commons. 2007. vol. 1, iss. 1, 43-65 pp.
165. Krugman P. Development, Geography and Economic Theory. Cambridge, MA, MIT Press, 1995. 127 p.
166. Krugman P. Geography and Trade. Cambridge, MA, MIT Press, 1991. 142 p.
167. Lucas R.E. On Mechanisms of Economic Development // Journal of Monetary Economics. 1988. vol. 22, no. 1, 3-42 pp.
168. Martinetal., 2011; Андрюшкевич, 2012; Хрусталев и др., 2013
169. Merkusheva O. Regional Policy in Post-Industrial Japan // Hemispheres. Studies on Cultures and Societies. 2013. № 28. P. 117–133.
170. OECD Territorial Outlook 2001. OECD, 2001. 178 p.
171. Ostrom E. A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems // Science. 2009. vol. 325, 419-422 pp.
172. Pendall R., Foster K.A., Cowell M. Resilience and Regions: Building Understanding of the Metaphor // Cambridge Journal of Regions, Economy and Society. 2010. vol. 3, iss. 1, 59-70 pp.
173. Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development // Journal of Economic Growth. 2004. vol. 9, no. 2, 131-165 pp.
174. Romer P.M. Increasing Returns and Long-Run Growth // Journal of Political Economy. 1986. vol. 94, 1002-1037 pp.
175. Scott M. Strategic spatial planning and contested ruralities: Insights from the republic of Ireland // European Planning Studies. 2006. Vol. 14. № 6. P. 811–829.
176. Turner Jan D. Managing strategic investments // Manager Up-date. 1993. № 4, 1–9 pp.
177. Xu J. Governing city-regions in China. Theoretical issues and perspectives for regional strategic planning // TPR, 79 (2–3) 2008.
178. Ведута Е.Н. От Госплана СССР – к стратегическому планированию национальной экономики России // Независимая газета [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.ng.ru/politics/2013-04-03/3\\_kartblansh.html](http://www.ng.ru/politics/2013-04-03/3_kartblansh.html).
179. Департамент экономической политики и развития города Москвы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.depir.ru](http://www.depir.ru).
180. Институт устойчивого развития Общественной палаты РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [sustainabledevelopment.ru](http://sustainabledevelopment.ru).

181. Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.garant.ru](http://www.garant.ru)

182. Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.leontief-centre.ru](http://www.leontief-centre.ru).

183. Министерство экономического развития РФ. Портал внешнеэкономической информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [r37.ved.gov.ru/economica](http://r37.ved.gov.ru/economica).

184. На реализацию новой Национальной стратегии развития Таджикистана необходимы 118,1 млрд. долл. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://avesta.tj/2016/12/01/na-realizatsiyu-novoj-natsionalnoj-strategii-razvitiya-tadzhikistana-neobhodimy-118-1-mlrd>.

185. Официальный сайт государственной автоматизированной информационной системе «Управление» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gasu.gov.ru>.

186. Программа развития ООН: индекс человеческого развития в странах мира в 2009 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gtmarket.ru/news/state/2009/10/06/2192>.

187. Региональное стратегическое планирование: основные подходы и условия реализации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.fondgp.ru](http://www.fondgp.ru).

188. Результаты исследования качества управления региональными финансами [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.mfin.ru/ru/performace/regions/monitoring\\_results/monitoring\\_finance/#ixzz51FGGBqUM](https://www.mfin.ru/ru/performace/regions/monitoring_results/monitoring_finance/#ixzz51FGGBqUM)

189. Рейтинговое Агентство «Эксперт РА» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.raexpert.ru](http://www.raexpert.ru).

190. Российская академия естествознания [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.rae.ru](http://www.rae.ru).

191. Российские и мировые тенденции и тренды в сфере стратегического территориального планирования городов, агломераций и регионов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [glava.perm.ru](http://glava.perm.ru).

192. Сетевое издание «РИА Новости» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [ria.ru](http://ria.ru).

193. Смирнов Е.П. Стратегия развития регионов: теория, практика и новые подходы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.bre.ru/risk/30532.html](http://www.bre.ru/risk/30532.html).

194. Стратегии и программы развития регионов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.fbk.ru/upload/contents/561/regions.pdf](http://www.fbk.ru/upload/contents/561/regions.pdf).

195. Стратегическое планирование в городах и регионах России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [city-strategy.ru](http://city-strategy.ru).

196. Управление экономическими системами: электронный научный журнал [Электронный ресурс]. – Режим доступа: uecs.ru.
197. Стратегическое управление и планирование [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.stplan.ru/articles/theory/shystory.htm](http://www.stplan.ru/articles/theory/shystory.htm).
198. XII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.forumstrategov.ru](http://www.forumstrategov.ru).