

И. Е. Рисин,
О. Ф. Шахов

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАКТИКИ РАЗРАБОТКИ РЕГИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ

Аннотация: в статье предложены и содержательно раскрыты направления совершенствования организационного и методического обеспечения процесса разработки региональных стратегий второго поколения. В их числе: закрепление за бизнесом статуса одного из субъектов стратегического планирования; синхронизация разработки региональной и муниципальных стратегий; активизация участия представителей разных групп стейкхолдеров, жителей региона в разработке стратегии.

Ключевые слова: региональная стратегия, процесс разработки, совершенствование организационного и методического обеспечения.

UDK 332. 142

I. E. Risin,
O. F. Shakhov

IMPROVING THE PRACTICE OF DEVELOPMENT REGIONAL STRATEGIES

Abstract: In the article, the directions of improvement of organizational and methodical maintenance of process of development of regional strategies of the second generation are offered and meaningfully revealed. Among them: securing for business the status of one of the subjects of strategic planning; synchronization of the development of regional and municipal strategies; activation of participation of representatives of different groups of stakeholders, residents of the region in the development of the strategy.

Keywords: regional strategy, development process, improvement of organizational and methodological support.

Введение

В статье, опубликованной в предыдущем номере журнала, дана характеристика основных недостатков современной практики разработки региональных стратегий [1]. Их преодоление сопряжено с совершенствованием организационного и методического обеспечения этого процесса.

Направления совершенствования организационного и методического обеспечения процесса разработки региональных стратегий

Совершенствование организационного и методического обеспечения процесса разработки региональных стратегий второго поколения, по нашему мнению, сопряжено с постановкой и решением следующих ключевых задач.

1. Внесение в Федеральный закон № 172 «О стратегическом планировании в Россий-

ской Федерации» [2] изменения, предусматривающего закрепление за бизнесом статуса одного из субъектов процесса стратегического планирования. Заметим, что указанный закон наделяет таким статусом только органы государственной власти и местного самоуправления.

Предлагаемая мера призвана обеспечить участие бизнеса в процессах целеполагания, планирования и программирования социально-экономического развития страны, региона, муниципального образования (городского округа, муниципального района), отраслей экономики.

Ожидаемыми эффектами реализации такой меры станут:

— обеспечение сбалансированности основных интересов участников стратегического партнерства;

— повышение уровня обоснованности стратегических целей и направлений со-

циально-экономического развития субъектов РФ, муниципальных образований;

— выбор и совместное применение партнерами механизмов реализации стратегий развития региона, муниципальных образований, удовлетворяющих критериям необходимого и достаточного разнообразия.

2. Создание в субъекте РФ специализированной организации, базовыми видами деятельности которой становятся стратегическое планирование социально-экономического развития региона, его муниципальных образований.

Полагаем, что предпочтительным вариантом является ее учреждение в форме некоммерческой организации, учредителями которой являются, с одной стороны, органы исполнительной власти субъекта РФ (в ряде регионов им может стать министерство экономического развития, в других — соответствующий департамент), с другой, бизнес-структуры, интересы которых связаны с развитием данной территории.

Главная цель такой организации — объединение интеллектуальных и финансовых ресурсов участников стратегического партнерства и их эффективное использование для достижения высокого качества результатов работы, связанной с разработкой стратегий, стратегических планов развития субъекта РФ, его муниципальных образований.

Ее штатный персонал — кадры, имеющие профессиональную подготовку в области стратегического планирования, развивающие соответствующие компетенции посредством участия в системе непрерывного образования. Повышению качества кадрового ресурса может содействовать привлечение ведущих представителей экспертного и научного сообщества к работе в такой организации на условиях совместительства.

Ожидаемыми эффектами реализации этой меры станут:

— преимущество в разработке новых и актуализации действующих документов стратегического планирования;

— повышение уровня разнообразия источников финансирования разработки стратегических документов;

— профессионализация деятельности по стратегическому планированию, следовательно, достижение более высокого уровня его качества.

Предложенный вариант институциональных изменений, на наш взгляд, является более предпочтительным, чем традиционно используемая передача органами государственной власти на аутсорсинг сторонней организации задачи разработки стратегий развития регионов, муниципальных образований, поскольку такая передача способна обеспечить только профессионализацию деятельности по стратегическому планированию, в принципе, исключая получение других вышеназванных эффектов.

3. Обеспечение синхронизации процессов разработки стратегий развития субъекта РФ, его городских округов и муниципальных районов.

Заметим, что подход, ныне реализуемый в России, предусматривает следующую последовательность: осуществляется разработка региональной стратегии, затем — на ее основе и с учетом базовых компонентов (стратегические приоритеты и цели, формы и инструменты управления) — стратегий развития муниципальных районов и городских округов.

Такой подход позволяет первоначально определить общесистемные позиции, значимые для региона в целом, а затем их конкретизировать применительно к муниципальному образованию. Эта «сильная сторона» не исключает «потерь», проявляющихся в слабом учете разработчиками особенностей пространственной экономики региона (социально-экономического состояния муниципальных образований, имеющегося у них потенциала развития, в том числе формируемого и развиваемого бизнес-структурами).

Напротив, в европейских странах апробирован другой подход, отличительная черта которого — внедрение системы планирования по принципу «снизу-вверх» («bottom-up»), т. е. от местного уровня до национального. При его использовании уже на начальной фазе, когда выявляются проблемы, обязательным условием является диалог и согласие всех сторон на участие в их решении [3].

Названная «сильная сторона» этого подхода, по нашему мнению, не исключает потерь, главная из которых — слабый учет местными сообществами совокупного потенциала развития, которым обладает регион в целом.

Полагаем, что востребованным в российской практике является синтез «сильных сторон», присущих подходам, реализуемым в зарубежной и российской практике.

Существо предлагаемого нами подхода к разработке региональной и муниципальной стратегий может быть раскрыто следующим образом.

На первом этапе стратегическими партнерами осуществляется разработка базовых компонентов региональной стратегии, отличающихся *общесистемной природой*. В числе таких компонентов: оценка совокупного потенциала социально-экономического развития субъекта РФ; диагностика ключевых проблем развития; определение его относительных конкурентных преимуществ; обоснование миссии, стратегических приоритетов и целей социально-экономического развития.

На втором этапе в работу включаются муниципальные образования, осуществляющие с учетом вышеназванных общесистемных позиций оценку местного потенциала развития; выявление специфических проблем развития; определение своих относительных конкурентных преимуществ, миссии, целей социально-экономического развития. Информация, полученная при решении названных задач, позволяет углубить и расширить представление о реальном социально-экономическом состоянии субъекта РФ, особенностях его пространственной экономики. Она востребована в разработке сценариев и выборе стратегии его развития.

На третьем этапе осуществляется сквозная (на региональном и муниципальном уровнях) проработка основных направлений развития человеческого капитала и социальной сферы субъекта Российской Федерации, экономического развития, включая его пространственный аспект, развития научно-инновационной сферы, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности субъекта Российской Федерации.

Разрабатываемые на этом этапе ключевые проекты, востребованные для реализации Стратегии, должны иметь не только отраслевую (межотраслевую), но и пространственную характеристику (состав муниципальных образований, на территории которых они будут осуществлять

ся). Их финансирование должно включать бюджетные источники (федеральный, региональный, местный бюджеты) и частные инвестиции. Иными словами, планирование финансовых ресурсов, необходимых для их реализации должно быть сориентировано на использование потенциала государственно-частного партнерства.

Полагаем, что такой подход позволит учесть не только основные ожидания населения городских и сельских поселений региона, но и бизнес-структур, развитие деятельности которых связано с использованием ресурсов не только внутренних (основной и оборотный капитал коммерческих организаций), но и внешних, находящихся на территории того, или иного муниципально-образования.

Применение такого подхода позволит консолидировать действия органов государственной власти, местного самоуправления, бизнеса, в том числе, малого, являющегося основным (зачастую, единственным) представителем предпринимательских структур для большинства городских и сельских поселений, в решении задач диагностики ключевых социально-экономических проблем развития региона, его муниципальных образований, определения стратегических векторов их развития в долгосрочной перспективе, оценки ресурсной базы, необходимой для достижения поставленных стратегических целей. Его использование повысит уровень обоснованности результатов стратегического планирования, обеспечит согласование интересов государства и бизнеса, включая крупный, малый и средний.

4. Обеспечение активного участия в процессе разработке Стратегий представителей разных групп стейкхолдеров.

В постановке этой задачи сошлемся на исследователей, которые отмечают, что если стейкхолдеры вовлечены в цикл разработки стратегического планирования на его ранних стадиях, то велика вероятность поддержки ими ключевых проектов стратегического плана. Важно также их участие в оценке современного состояния внешней среды и в выборе реалистичных стратегических проектов [4]. В этой связи, логичным выглядит тезис о том, что в стратегическом планировании территориального развития

важен не только результат — стратегический план как итоговый документ, но и процесс его разработки и обновления, обеспечивающие аккумуляцию знаний, выявления идей и инициатив, достижение общественного согласия [4].

Полагаем, что названный выше императив должен иметь более жесткую версию: не только учет интересов разных групп стейкхолдеров, но и их согласование, балансирование интересов, отражаемое, как в целевой функции стратегических планов, так и в применяемых формах и методах их осуществления.

Состав стейкхолдеров отличается высоким разнообразием. Он включает, в частности, федеральные и региональные власти, крупный частный бизнес, имеющий производства на данной территории, или рассматривающий ее в качестве географического рынка сбыта, домохозяйства, общественные организации и др.

Отметим особо, что в зарубежной практике апробировано множество инструментов, обеспечивающих вовлечение населения в стратегическое планирование. В их числе: опрос жителей для определения современных ценностей и видения региона, муниципального образования в долгосрочной перспективе; разработка и поддержание специального интерактивного веб-сайта для распространения информации о процессе стратегического планирования и общения с жителями через этот сайт; тематические дискуссии в режиме он-лайн; общение с представителями органов публичной власти в Интернете (чат); общественные презентации стратегии и программ ее реализации и др. [5].

Выводы

Реализация предложенных мер позволит расширить состав участников процесса разработки региональных стратегий, повысит уровень обоснованности их базовых компонентов (приоритетов, целей и задач),

обеспечит сквозной характер стратегического планирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Рисин И. Е.* Оценка практики разработки региональных стратегий второго поколения / И. Е. Рисин // Регион: системы, экономика, управление. — 2018. — № 1. — С. 17—23.

2. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. — Режим доступа: Консультант-Плюс // www.consultant.ru.

3. Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. — М. : КМК, 2002. — С. 161—163.

4. Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта / Под ред. Дж. Бэйтера, Б. С. Жихаревича, Н. А. Лебедевой. — Спб. : Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2004. — С. 11, 20, 31.

5. *Кэмпбелл Е.* Публичная политика органов власти: опыт реформирования в Великобритании и России / Е. Кэмпбелл // Муниципальная власть. — 2005. — № 2. — С. 65—70.

Воронежский государственный университет

Рисин И. Е., доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой региональной экономики и территориального управления

E-mail: risin@mail.ru

Российская академия предпринимательства

Шахов О. Ф., кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, кредита и страхования

E-mail: oshahov@mail.ru