

## ОЦЕНКА ПРАКТИКИ РАЗРАБОТКИ РЕГИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ ВТОРОГО ПОКОЛЕНИЯ

*Аннотация: Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» ввел в России систему стратегического планирования, установив, что она действует на федеральном уровне, уровне субъектов РФ, уровне муниципальных образований. Одним из ее базовых инструментов является стратегия социально-экономического развития субъекта РФ. Ее формат и требования к разработке свидетельствуют о том, что практика публичного управления будет обновлена появлением региональных стратегий второго поколения, приходящим на смену ныне реализуемым стратегиям, разработка которых была начата во второй половине 90-х годов XX века и продолжена в середине первого десятилетия XXI века. В статье дана оценка практики разработки региональных стратегий второго поколения.*

*Ключевые слова: стратегия социально-экономического развития, регион, практика разработки.*

UDK 332. 142

I. E. Risin

## ASSESSMENT PRACTICES THE DEVELOPMENT OF REGIONAL STRATEGIES OF THE SECOND GENERATION

*Abstract: the Federal law of the Russian Federation from June 28, 2014 № 172-FZ «On strategic planning in the Russian Federation» introduced into Russia a system of strategic planning, finding that it operates at the Federal level, the level of subjects of the Russian Federation, municipal entities. One of the basic tools is the strategy for socio-economic development of the Russian Federation. The format and requirements for the development indicate that the practice of public administration is updated with the emergence of regional strategies of the second generation coming to replace the now ongoing strategies, the development of which was started in the second half of the 90-ies of XX century and continued in the middle of the first decade of the XXI century. The article assesses the practice of elaboration of regional strategies of the second generation.*

*Key words: strategy of social-economic development of region, development practices.*

### Введение

В 2017 г. в ряде субъектов РФ начата реализация региональных стратегий второго поколения (далее — Стратегий), разработанных в соответствии с требованиями Федерального закона Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1].

Особенности нового формата Стратегий, подхода к их разработке были определены и содержательно раскрыты нами ранее [2, 3].

Анализ содержания Стратегий позволит сложить представление о качестве новых программных документов, выявить об-

щие и особенные характеристики процесса их формирования, определить сильные и слабые стороны современной практики стратегического планирования.

### Оценка практики разработки региональных стратегий второго поколения

Для обеспечения репрезентативности оценки в объектную базу были включены субъекты РФ, во-первых, представляющих разные Федеральные округа, во-вторых, отличающихся по уровню социально-экономического развития.

С учетом этих требований в выборку регионов были включены: Алтайский край [4], Вологодская область [5], Камчат-

ский край [6], Красноярский край [7], Республика Башкортостан [8], Республика Саха (Якутия) [9], Республика Татарстан [10].

В оценке технологии обоснования региональных Стратегий основное внимание было сфокусировано на следующих моментах:

— состав задач, решение которых было обеспечено при обосновании Стратегий;  
— востребованный инструментарий.

Для наглядного отражения полученных нами результатов представим их в табличной форме (табл. 1,2).

Таблица 1

*Состав задач, решенных разработчиками при обосновании Стратегий развития субъектов РФ*

Субъекты Российской Федерации	Состав задач						
	1	2	3	4	5	6	7
Алтайский край	+	+	–	–	–	+	+
Вологодская область	+	–	–	–	–	+	–
Камчатский край	+	–	–	–	–	+	+
Красноярский край	+	–	–	+	–	+	–
Республика Башкортостан	+	+	–	+	–	+	–
Республика Саха (Якутия)	+	–	–	–	–	+	+
Республика Татарстан	+	+	–	+	+	+	+

**Примечание:** Условные обозначения: 1 — оценка достигнутых целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации; 2 — выявление тенденций социально-экономического развития субъекта РФ; 3 — выявление и учет мнений стейкхолдеров; 4 — идентификация конкурентных преимуществ; 5 — оценка конкурентов на национальном и мировом рынках товаров и услуг; 6 — определение рисков и возможностей развития; 7 — обоснование миссии.

Анализ данных табл. 1 позволяет зафиксировать, как позитивные моменты, так и недостатки, отличающие современную практику разработки Стратегий.

Следует отметить, что сильные стороны характеризуют только единичные примеры. Так, в Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан идентификация ее конкурентных преимуществ дается в двух «срезах» — глобальном и межрегиональном. В первом случае посредством применения показателя валового регионального продукта по паритету покупательской способности (ППС) дается оценка нынешней и ожидаемой глобальной конкурентоспособности названного субъекта РФ, во втором — на основе использования комплекса основных общенациональных рейтингов фиксируются позиции региона в социально-экономическом пространстве России.

В числе слабых сторон могут быть названы следующие.

1. Во всех Стратегиях оценка достижения поставленных целей получена путем сравнения фактических значений показателей года, предшествовавшего периоду ре-

ализации действующей стратегии и года, являющегося предшествующим началу реализации новой стратегии. Такой подход позволяет зафиксировать динамику экономического роста, но оставляет без внимания выполнение плановых показателей.

2. В составе задач, поставленных разработчиками Стратегий, не оказалось идентификации интересов разных групп стейкхолдеров (население, бизнес, институты гражданского общества), что свело их участие в стратегическом планировании только к обсуждению проекта программного документа.

3. Идентификация конкурентных преимуществ субъектов РФ сводится, как правило, к определению их сильных сторон, не подкрепленному оценками позиций региональных производителей товаров и услуг на национальном и мировом рынках. Не случайно, что в большинстве Стратегий отсутствует постановка задач развития процессов интеграции региональных производителей в национальное и мировое экономическое пространство.

4. Во всех Стратегиях обозначены риски (угрозы) и возможности социально-эконо-

мического развития регионов, однако, отсутствует оценка их важности (приоритетов), силы воздействия, вероятности осуществления.

5. Этап, связанный с обоснованием миссии региона, в ряде случаев оказался не востребованным, что не позволило осуще-

ствить позиционирование региона в системах более высокого уровня (национального, мирового).

Анализ данных, представленных в табл. 2, позволяет дать характеристику инструментальной базы разработки Стратегий.

Таблица 2

*Инструментарий разработки стратегий*

Субъекты РФ	Инструментарий				
	1	2	3	4	5
Алтайский край	+	+	+	+	–
Вологодская область	+	–	–	–	–
Камчатский край	+	+	–	–	–
Красноярский край	+	–	–	–	экспертные оценки
Республика Башкортостан	+	+	–	–	–
Республика Саха (Якутия)	+	–	–	–	–
Республика Татарстан	+	+	+	+	экспертные оценки

Примечание: Условные обозначения: 1 — стратегический анализ, 2 — экономико-статистический анализ, 3 — компаративный анализ, 4 — кластерный анализ, 5 — другие инструменты.

Как видно, разнообразие инструментальной базы отличает практику стратегического планирования в Алтайском крае и Республике Татарстан. В других регионах разработчиками Стратегий применен ограниченный набор инструментов. К тому же, спектр задач, в решении которых они были востребованы, оказался заметно суше.

Детализируя этот вывод, обратим внимание на следующее.

1. Метод компаративного анализа оказался, как правило, не востребованным разработчиками, поскольку в большинстве случаев они не ставили задачу позиционирования региона в национальном и мировом социально-экономическом пространстве.

2. Большинство Стратегий не содержит обоснованной качественно-количественной характеристики возможностей и угроз, прогнозируемых во внешней среде регионов. Одна из основных причин такого положения — отсутствие экспертных оценок, позволяющих оценить важность, силу воздействия, вероятность осуществления той или иной возможности и угрозы.

3. Экономико-статистический анализ был использован для выявления векторов и динамики социально-экономического раз-

вития регионов, оценки их совокупного потенциала. Его результаты явились основанием для определения сильных и слабых сторон субъектов РФ.

Полагаем, однако, что для их обоснованной идентификации недостает анализа статистической информации, характеризующей социально-экономическое состояние других регионов, относящихся к тому же федеральному округу, а также субъектов РФ, входящих в группу российских лидеров по развитию экономики, уровню и качеству жизни населения.

В анализе содержания Стратегий основное внимание было сфокусировано на следующих моментах (табл. 3—5):

- миссии регионов;
- стратегические цели и ключевые задачи социально-экономического развития регионов;
- инструментарий реализации стратегий.

В оценке миссий регионов, представленных в табл. 3, обратим внимание на следующее. Миссия региона призвана определить наиболее значимые позиции, которые субъект РФ намерен занять в экономическом пространстве страны и в глобальном окружении в среднесрочной и долгосрочной перспективе в экономическом пространстве ма-

крорегиона (федерального округа) и страны, глобальном окружении. Таковую роль в полной мере выполняют миссии Камчатского края и Республики Татарстан.

Таблица 3

*Миссии субъектов РФ*

Субъекты РФ	Миссии
Алтайский край	Горный Алтай — территория ноосферного развития
Вологодская область	Отсутствует
Камчатский край	Камчатский край — форпост безопасности и представления геополитических интересов России в Азиатско-Тихоокеанском регионе; территория высокого качества жизни населения на основе сбалансированного социально-экономического развития с опорой на уникальные природные богатства региона
Красноярский край	Отсутствует
Республика Башкортостан	Отсутствует
Республика Саха (Якутия)	Миссия Республики Саха (Якутия) — создание условий для повышения благосостояния, качества жизни населения республики и обеспечение устойчивых темпов экономического роста через реализацию богатейшего ресурсного потенциала с сохранением первозданной природы для будущих поколений на одной из крупнейших территорий мира
Республика Татарстан	Татарстан-2030 — глобальный конкурентоспособный устойчивый регион, драйвер полюса роста «Волга-Кама». Татарстан — лидер по качеству взаимосвязанного развития человеческого капитала, институтов, инфраструктуры, экономики, внешней интеграции (осевой евразийский регион России) и внутреннего пространства; регион с опережающими темпами развития, высокой включенностью в международное разделение труда

Миссии Алтайского края и Республики Саха (Якутия) имеет явно выраженную интравертную ориентацию, что не позволяет установить предназначения региона для внешнего окружения.

В табл. 4 зафиксированы содержащиеся в Стратегиях цели и ключевые задачи социально-экономического развития субъектов РФ.

Таблица 4

*Стратегические цели и ключевые задачи социально-экономического развития субъектов РФ*

Субъекты РФ	Стратегические цели и ключевые задачи
1	2
Алтайский край	Главная стратегическая цель — саморазвитие и достижение современных стандартов жизни. Ключевые задачи: результативное управление территориями с учетом принципов «зеленой» экономики; развитие человеческого капитала; развитие и модернизация транспортной и инженерной инфраструктуры; совершенствование государственных механизмов управления экономикой, экологией и социальной сферой
Вологодская область	Цель — реализация политики народосбережения путем сохранения демографического потенциала и развития человеческого капитала за счет конкурентоспособности области и формирования пространства развития человека
Камчатский край	Генеральная цель — формирование условий для устойчивого социально-экономического развития за счет оптимального использования уникальных ресурсов территории. Функциональные цели: эффективная и сбалансированная экономика; высокая инвестиционная привлекательность; развитая инфраструктура; благоприятные условия для жизни и работы населения; эффективное региональное управление

1	2
Красноярский край	Стратегическая цель — обеспечение высокого качества жизни населения и привлекательности края для проживания на базе эффективного развития региональной экономики
Республика Башкортостан	Стратегическая цель — конкурентоспособный регион с устойчивой экономикой и развитой социальной инфраструктурой, входящий в десятку ведущих регионов Российской Федерации
Республика Саха (Якутия)	<p>Стратегическая цель — геополитически значимый лидер Дальнего Востока и Арктической зоны Российской Федерации, комфортная и безопасная для полноценной реализации человеческого капитала республика с уникальным природным потенциалом, «магнит технологий» для жизни в условиях низких температур и обширных территорий.</p> <p>Цели:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— гармонично развитый и конкурентоспособный человек, комфортное и безопасное пространство проживания для полноценной реализации человеческого потенциала;</li> <li>— глобально конкурентоспособные базовые отрасли экономики при рациональном природопользовании и высокой социальной ответственности бизнеса;</li> <li>— новые конкурентоспособные перерабатывающие производства с длительными технологическими цепочками;</li> <li>— успешный регион «умной экономики, «магнит технологий» для нового качества жизни с формированием научно-инновационной системы, обеспечивающей лидерство по конкурентоспособным направлениям науки, технологий и креативной экономики;</li> <li>— благоприятная окружающая природная среда и глобальное экологическое равновесие в интересах будущих поколений;</li> <li>— открытая и эффективная система управления</li> </ul>
Республика Татарстан	<p>Цели:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— лидерство в накоплении человеческого капитала как ключевого актива через создание условий достижения высокого качества жизни;</li> <li>— сбалансированное территориально-пространственное развитие;</li> <li>— инфраструктура глобально конкурентоспособна;</li> <li>— отрасли специализации конкурентоспособны на межрегиональных и глобальных рынках;</li> <li>— сбалансированная система государственных, частных и государственно-частных институтов обеспечивает устойчивое развитие конкурентоспособных кластеров, предпринимательства, внешней интеграции;</li> <li>— республика лидирует в развитии «умной экономики», создании и коммерциализации новых материалов, продуктов и технологий;</li> <li>— природные ресурсы эффективно используются на базе принципов устойчивого развития;</li> <li>— Республика инвестиционно привлекательна на мировом уровне.</li> </ul>

Анализ данных табл. 4 позволяет отнести к позитивным моментам целеполагания ориентацию регионов на новые векторы: развитие «зеленой» экономики (Алтайский край), «умной» экономики (Республики Башкортостан и Татарстан); достижение лидерских позиций в экономическом пространстве страны: вхождение в десятку ведущих регионов (Республика Башкортостан), лидерство в накоплении человеческого капитала, развитию «умной» экономики (Республика Татарстан).

Заметны и недостатки, к которым, на наш взгляд, можно отнести следующие:

— отсутствие тесной связи генеральной (основной) стратегической цели с миссией региона. Так, например, трудно установить, каким образом станет реальностью миссия Алтайского края, состоящая в создании территория ноосферного развития при реализации стратегической цели «саморазвитие и достижение современных стандартов жизни». Точно также, неясно, как Камчатский край станет форпостом безопасности и представления геополитических интере-

сов России в Азиатско-Тихоокеанском регионе, если в стратегической цели данный аспект отсутствует вовсе;

— зачастую цели развития региона отождествляются с их ресурсным обеспечением. Так, например, в стратегии Алтайского края в содержание цели присутствует «совершенствование государственных механизмов управления экономикой, экологией и социальной сферой». Аналогичный

пример дает и Камчатский край, в стратегии развития которого в качестве стратегической цели определено эффективное региональное управление. Между тем, управление не существует само по себе, для себя, оно — необходимый ресурс, использование которого обеспечивает развитие субъекта РФ.

Обратим внимание на инструментарий реализации Стратегий (табл. 5).

Таблица 5

*Состав инструментов управления, призванных обеспечить реализацию стратегий развития субъектов РФ*

Субъекты РФ	Состав инструментов управления
Алтайский край	государственные программы и проекты; муниципальные стратегии; прогнозы социально-экономического развития, бюджетный прогноз субъекта РФ; бюджетное финансирование
Вологодская область	государственные программы и проекты; прогнозы социально-экономического развития, бюджетный прогноз субъекта РФ; бюджетное финансирование; налоговое и финансовое стимулирование субъектов предпринимательской деятельности
Камчатский край	государственные программы; приоритетные инвестиционные проекты; концессионные соглашения; кластеры; особые экономические зоны; территории опережающего развития; промышленные парки; субсидии, бюджетное и частное финансирование; ГЧП
Красноярский край	государственные программы и проекты; прогнозы социально-экономического развития, бюджетный прогноз субъекта РФ; налоговые преференции; бюджетное финансирование, включая субсидии; ГЧП; кластеры; промышленные парки; территории опережающего развития; инжиниринговые центры; центры коллективного пользования; региональный маркетинг
Республика Башкортостан	государственные программы и проекты; прогнозы социально-экономического развития, бюджетный прогноз субъекта РФ; бюджетное финансирование; кластеры; ГЧП
Республика Саха (Якутия)	государственные программы и проекты; прогнозы социально-экономического развития, бюджетный прогноз субъекта РФ; бюджетное финансирование; кластеры; индустриальный парк, территория опережающего развития, ГЧП
Республика Татарстан	государственные программы и проекты; прогнозы социально-экономического развития, бюджетное финансирование; особые экономические зоны, территории опережающего развития; кластеры, технопарки, индустриальные парки; государственные заказы и контракты; бюджетные субсидии; гранты органов власти и бизнеса; ГЧП; кластеры; консорциум глобальных университетов; венчурный фонд, агентство творческих индустрий; технопарки; технополисы; гарантийный фонд экспорта

### Выводы

Анализ информации, содержащейся в табл. 5, позволяет сделать ряд выводов.

1. Единичным примером, отличающимся широким спектром востребованных для достижения поставленных стратегических целей инструментов управления, использование которых основывается на взаимодействии органов государственной власти

и бизнеса, является практика разработки стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан.

2. Массовой является практика, которая отличается тем, что состав инструментов управления слабо коррелирует с разнообразием общих и особенных интересов стратегических партнеров, «подача» инструментов зачастую осуществляется в формате устано-

вок на их совершенствование, улучшение, развитие без раскрытия сути необходимых изменений в условиях и алгоритмах их применения.

Приведенные выше оценки современной практики разработки Стратегий позволяют сделать вывод о необходимости совершенствования ее организационного и методического обеспечения.

### ЛИТЕРАТУРА

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. — Режим доступа: КонсультантПлюс // [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).

2. Рисин И. Е. Методический подход к разработке стратегии социально-экономического развития субъекта РФ / И. Е. Рисин // Регион, системы, экономика, управление. — 2016. — № 2. — С. 86—89.

3. Рисин И. Е. Особенности разработки стратегии развития региона по формату требований Федерального Закона № 172-ФЗ / И. Е. Рисин // Регион, системы, экономика, управление. — 2016. — № 4. — С. 44—47.

4. Доработанный проект Стратегии социально-экономического развития Республики Алтай на период до 2035 года. — Режим доступа: <http://economy.gov.ru>

5. Доработанный проект Стратегии социально-экономического развития Воло-

годской области на период до 2030 года. — Режим доступа: <http://economy.gov.ru>

6. Доработанный проект Стратегии социально-экономического развития Камчатского края на период до 2030 года. — Режим доступа: <http://economy.gov.ru>

7. Доработанный проект Стратегии социально-экономического развития Красноярского края на период до 2030 года. — Режим доступа: <http://economy.gov.ru>

8. Проект Стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года. — Режим доступа: <http://economy.gov.ru>

9. Доработанный проект Стратегии социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) период до 2030 года с определением целевого видения до 2050 года. — Режим доступа: <http://economy.gov.ru>

10. Стратегия социально-экономического развития Республики Татарстан на период до 2030 года. — Режим доступа: <http://www.invest.tatar.ru>

*Воронежский государственный университет*

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

*E-mail: [risin@mail.ru](mailto:risin@mail.ru)*

*Тел.: 8 (473) 221-07-22*