

П.И. Бурак, А.В. Топилин, В.Г. Ростанец, А.И. Кабалинский

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РЕГИОНОВ РОССИИ: ПОИСК НОВЫХ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ФОРМ
И МЕТОДИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ*

Рассмотрены вопросы совершенствования системы стратегического планирования экономики в регионах (субъектах Российской Федерации) в условиях современных национальных проблем и мировых вызовов. Обобщена региональная практика социально-экономического планирования. Дана оценка иерархии и состава действующих документов стратегического планирования в регионах Российской Федерации, предложены новые виды плановых документов как важнейших институтов планирования.

Ключевые слова: регион, экономика, социальное развитие, планирование, методы, организация планирования, плановые документы.

P.I. Burak, A.V. Topilin, V.G. Rostanets, A.I. Kabalinskii

WAYS TO IMPROVE STRATEGIC PLANNING
OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF RUSSIAN REGIONS:
SEARCH FOR NEW ORGANIZATIONAL FORMS
AND METHODOLOGICAL APPROACHES

The article deals with the issues of improving the system of strategic planning of the economy in the regions (subjects of the Russian Federation) in the context of modern national problems and world challenges. Regional practice of socio-economic planning is summarized. An assessment of the hierarchy and composition of existing strategic planning documents in the regions of the Russian Federation is given, and new types of planning documents are proposed as the most important planning institutions.

Keywords: region, economy, social development, planning, methods, organization of planning, planning documents.

Императивы современной российской экономической действительности – необходимость обеспечения инновационного рывка, диверсификации отраслевой структуры экономики, развития импортозамещения и организации национального производства многих важнейших видов промышленной продукции, интенсификации межрегиональных связей между субъектами федерации, необходимость

обеспечения роста доходов и уровня жизни населения – требуют углубления уровня планомерности в развитии страны, охвата комплексным долгосрочным и среднесрочным планированием как новых экономических объектов, так и всех территориальных уровней экономики.

Серьезнейшим вызовом последнего времени стала эпидемия коронавируса, наносщая в 2020 г. большой ущерб эконо-

* Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 20-010-00265.

мике нашей страны. По оценкам Минэкономразвития России, под влиянием ограничений, связанных с борьбой с коронавирусом, ВВП страны во втором квартале 2020 г. снизится на 9,5% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, а бюджет вместо профицита получит дефицит [8]. Серьезно скажется эпидемия и на экономике отдельных субъектов Российской Федерации. По оценкам авторов, общие потери экономики Москвы от коронавируса, учитывая большую роль в ее структуре сферы платных услуг, могут составить до 3,5 трлн руб. в год.

Повышение уровня планомерности экономического развития, реализация стратегических планов и программ – опробованный многими государствами мира метод решения социальных проблем, ликвидации чрезвычайных ситуаций, преодоления экономического отставания, достижения инновационного рывка. Все это актуально и для нашей страны. В современных условиях представляется необходимым применение в России новых методов и инструментов планирования, основанных на возможностях информационных технологий, проведение глубоких и разносторонних исследований по совершенствованию методов и институтов планирования социально-экономического развития.

За годы, прошедшие с вступления в силу в 2014 г. Закона «О Стратегическом планировании в Российской Федерации», в нашей стране сформировалась и действует система документов стратегического планирования социально-экономического развития в составе концепций, стратегий, прогнозов, государственных программ и планов. Стратегическим планированием охвачены все субъекты федерации (регионы) и несколько типов муниципальных образований (преимущественно городские округа и муниципальные районы).

Выполняя требования закона, регионы – субъекты федерации и муниципальные образования разработали огромный массив стандартных, достаточно формальных документов регионального долгосрочного планирования, в которых явно отсутствуют свежие прорывные идеи и новые подходы, так необходимые нашей стране в современных условиях. Обращает на себя внимание имеющее место в российских регионах увлечение разработкой целевых программ.

По состоянию на начало 2020 г. в каждом субъекте Российской Федерации одновременно реализуются десятком и более целевых программ (например, в Москве – 14, в Иркутской области – 20, в Ростовской области – 23, Ненецком автономном округе – 26 и т.д.). Через целевые программы в настоящее время распределяется подавляющая часть федерального и региональных бюджетов (в некоторых регионах до 90%). В ходе практической плановой работы из поля зрения специалистов-управленцев в регионах ускользает тот факт, что применение программно-целевого метода (ПЦМ) имеет свои объективные границы. Его безграничное использование, как отмечают специалисты, противоречит самой сути программно-целевого подхода [9].

ПЦМ – это методы чрезвычайного управления, временной концентрации ресурсов на важнейших направлениях развития экономики и общества за счет других, менее актуальных. Целевые программы предполагают создание специальных органов управления, четкие и ограниченные сроки реализации. Распространение программных механизмов на всю экономику, все ресурсы, все существующие проблемы, причем без создания специальных органов программного управления, ошибочно теоретически и практически и не позволяет получить ожидаемого управленческого

результата. Поэтому в настоящее время органам власти российских регионов необходимо упорядочить применение ПЦМ, сократить количество разрабатываемых программ, а также шире использовать и другие методы реализации плановых решений. К ним, в частности, относятся проектный подход и договорное управление.

Анализируя процесс реализации закона о стратегическом планировании, российские исследователи обращают внимание на содержательную ограниченность установленных им документов, их недостаточную взаимосвязь и иерархичность, отмечают появление новых стратегических документов, не предусмотренных законом (в частности, национальных проектов) [1; 4; 7]. Не обеспечена увязка стратегий и программ с национальными проектами, не охвачены процессом стратегического планирования и не являются его объектами 12 макрорегионов страны, 20 крупнейших городских агломераций, тесно интегрированные субъекты Российской Федерации (Москва – Московская область, Санкт-Петербург – Ленинградская область, Тюменская область – Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа, Севастополь – Республика Крым, Красноярский край – Республика Хакасия) [2]. Потребность в дальнейшем совершенствовании системы стратегического планирования и оптимизации состава плановых документов в регионах России подтвердил тематический опрос, проведенный в 2019 г. Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации среди администраций субъектов федерации [5].

В настоящее время в регионах Российской Федерации идут активные поиски новых форм планирования социально-экономического развития, совершенствования и развития системы региональных

плановых документов. Например, в Иркутской области с 2014 г. ведется разработка новых по своему типу документов стратегического долгосрочного планирования регионального уровня. В 2014 г. были подготовлены и утверждены правительством региона Система целеполагания социально-экономического развития Иркутской области верхнего уровня и Перечень показателей результативности для системы целеполагания социально-экономического развития Иркутской области, в 2018 г. – Комплекс стратегических инвестиционных инициатив на период до 2030 г. и Государственный пятилетний плана социально-экономического развития региона на 2019–2023 гг.

Систему целеполагания социально-экономического развития региона можно рассматривать в качестве исходной базы и методического инструмента для формирования различных долгосрочных стратегий развития региона – Стратегии социально-экономического развития, Инвестиционной стратегии и др. Комплекс стратегических инвестиционных инициатив как документ, никак не дублируя существующие в Иркутской области региональные документы стратегического планирования, дополняет их, раскрывая и конкретизируя пути и формы реализации Стратегии социально-экономического развития региона и Инвестиционной стратегии региона. Это достигается путем выделения и обоснования конкретных крупных проектов в сфере управления, промышленного производства и инноваций, экологии и охраны окружающей среды, социальной политики, межрегионального сотрудничества.

В отличие от Стратегии социально-экономического развития Иркутской области и Инвестиционной стратегии региона Комплекс стратегических инвестиционных инициатив включает конкретные

масштабные промышленные, транспортные, экологические, инфраструктурные, управленческие и социальные проекты с глубокой степенью технико-экономической проработки и обоснования по формуле «затраты – результаты». Определяются цели и задачи каждого конкретного проекта, оценивается его вклад в экономику региона, в увеличение доходов областного бюджета и повышение уровня жизни населения. Одновременно рассчитывается примерный объем необходимых инвестиций, очерчивается круг потенциальных инвесторов и бизнес-партнеров. Временной горизонт, который охватывает Комплекс инвестиционных инициатив, составляет 12 лет [3]. Характер работ, которые выполняются в ходе подготовки этого новационного планового документа, можно охарактеризовать как симбиоз элементов бизнес-аналитики, научно-исследовательских работ, долгосрочного прогнозирования, технико-экономических расчетов и обоснований, стратегического маркетинга.

В 2019 г. в Иркутской области началась реализация Государственного пятилетнего плана социально-экономического развития региона на 2019–2023 гг. Этот документ также можно считать новацией в системе существующих региональных плановых документов. Судя по его составу, пятилетний план можно охарактеризовать как инструмент координации работы областных министерств и ведомств, преодоления межведомственных противоречий, обеспечения исполнительской дисциплины. Таким образом, в Иркутской области складывается новая, уникальная для регионов Российской Федерации по своей структуре система региональных плановых документов социально-экономического развития в составе долгосрочных стратегий, комплекса стратегических

инвестиционных инициатив, пятилетнего плана развития региона и государственных целевых программ.

В процессы разработки стратегий социально-экономического развития регионов все активнее включаются представители общественности и бизнес сообщества. Они предлагают свои альтернативные проекты долгосрочных плановых документов. Например, участники Ассоциации сотрудничества Северо-Запада разработали проект Стратегии развития Северо-Западного макрорегиона страны. Интересные материалы, носящие название «Концепция развития Байкальского региона: базовые гипотезы и ставки», подготовили в 2018 г. участники клуба «Байкальские стратегии». По сути дела, это взгляд деловой общественности Иркутской области на ее будущее и пути развития [6].

Оценка процессов поиска новых форм и путей совершенствования стратегического планирования экономики на макроуровне (макрорегионы России), в субъектах федерации (регионах), содержание научных дискуссий в среде ученых-регионалистов и специалистов-практиков позволяют выдвинуть следующие предложения по существу перспективных направлений модификации системы, методов, инструментария и организационных форм стратегического планирования в российских регионах:

1. В систему стратегического планирования на региональном уровне, в той или иной форме, должны быть включены новые объекты и институты, сложившиеся за последнее время в региональной экономике, но пока не охваченные планированием. Речь идет о сырьевых центрах, крупных городских агломерациях, территориях опережающего развития, особых экономических зонах, промышленных парках, наукоградах и технополисах, кластерах и т.п.

2. Стала очевидной потребность в дальнейшем развитии методологии регионального планирования. Необходимо внести ясность в соотношение программно-целевых и проектных методов планирования, шире применять современные методы анализа социально-экономического состояния регионов (SWOT-анализ, рейтинговые оценки и др.). Отметим среди всего диапазона возможных методов анализ «затраты – выгоды» (Cost-Benefit Analysis, CBA); анализ «затраты – результативность» (Cost-Effectiveness Analysis, CEA); мультикритериальный анализ (Multi-Criteria Analysis, MCA); анализ «воздействие на экономику» (Economy Impact Analysis, EIA) и др.

3. В дальнейшей рационализации нуждается система показателей, применяемых в рамках регионального планирования. Показатели и индикаторы региональных стратегий, планов и программ должны обеспечить отражение в них, а также показывать степень решения актуальных стратегических задач, стоящих перед нашей страной и ее регионами: повышение инновационности и экологичности экономики, импортозамещение, структурное реформирование, подготовка квалифицированных трудовых ресурсов, повышение уровня жизни граждан. Плановые документы регионов необходимо пополнить показателями, характеризующими темпы научно-технической модернизации, формирование инфраструктуры инновационной деятельности, межрегиональный трансфер высокотехнологичной продукции.

4. Необходимо формировать на межрегиональном уровне, в субъектах Российской Федерации, в муниципальных образованиях дееспособные и ответственные органы стратегического планирования, способные проводить плановую работу на новом методическом и техническом уров-

не с применением всей гаммы возможностей цифровых технологий. В зависимости от экономической и политической ситуации в каждом конкретном субъекте федерации, а также с учетом характера и типа разрабатываемых плановых документов в регионах и муниципалитетах могут быть сформированы как постоянные, так и временные (в форме рабочих групп и центров) организационные структуры и институты планирования. Обязательной процедурой планирования должно стать широкое вовлечение в процессы регионального планирования экспертного сообщества и общественных организаций.

5. Как бы качественно ни были разработаны стратегии, программы или планы развития региона, какие передовые методы ни были бы применены на этапе их формирования (балансовые, SWOT-анализ, моделирование и т.п.), реальная конечная результативность планирования обеспечивается эффективными механизмами реализации плановых документов. В условиях рыночной экономики эти механизмы главным образом включают рычаги воздействия на хозяйственные интересы производителей, а также институты взаимодействия государства с бизнесом и поддержки его. Поэтому необходимо разработать набор эффективных, исключительно привлекательных для хозяйствующих субъектов финансовых и налоговых стимулов, преференций и льгот, которые сделали бы участие в реализации формируемых государством индикативных стратегий, программ и планов чрезвычайно выгодным с коммерческой точки зрения для предприятий и корпораций.

В настоящее время в России имеют место объективная необходимость, жесткие императивы для расширения масштабов согласования хозяйственных решений, координации управленческих действий

и совершенствования долгосрочного целеполагания в рамках экономических комплексов регионов – субъектов Российской Федерации. При этом существует уникальная возможность провести необходимые преобразования быстро и эффективно. Предпосылками для этого служат:

- общественный запрос на реформы, поддержка процессов радикального усиления плановых основ национальной экономики со стороны политических партий и общественных организаций, в том числе представляющих российское бизнес-общество;

- готовность многих регионов – субъектов Российской Федерации выступить в качестве пионерных территорий, полигонов для апробации, расширения и углубления масштабов применения плановых механизмов управления экономикой, отработки и внедрения в хозяйственную практику новых методов и инструментов планирования;

- наличие в нашей стране недавнего (в целом ряде аспектов положительного) исторического опыта стратегического, среднесрочного и оперативного планирования развития экономики регионов

и прочих административно-территориальных образований;

- создание российскими учеными серьезного научного задела по проблеме организации планирования экономики регионов и муниципальных образований в условиях рыночных отношений;

- возможность применения в России передового опыта зарубежных стран, весьма успешно использующих в настоящее время инструменты регионального планирования в своей хозяйственной практике (Китай, Вьетнам, страны БРИКС и др.);

- новые технические возможности для проведения плановых расчетов, сбора и обработки данных, оперативного контроля и мониторинга, которые предоставляют стремительно развивающиеся цифровые технологии и вычислительная техника.

Сложившаяся в настоящее время в регионах Российской Федерации система стратегического планирования недостаточно совершенна, и высказанные предложения, по нашему мнению, позволят сделать ее более эффективным инструментом решения актуальных задач экономического развития административно-территориальных образований нашей страны.

Литература

1. Бурак П.И. Формирование системы стратегического планирования на региональном уровне: Научно-методическое обеспечение // Проблемы теории и практики управления. 2014. № 11.
2. Бурак П.И., Ростанец В.Г. Стратегическое планирование экономического развития городских агломераций в Российской Федерации: методические и организационные проблемы // Вестник РАЕН. 2017. Т. 17, № 3.
3. Государство развития. Модель плановой трансформации экономики страны и регионов. Методы и практика реализации в Иркутской области. М.: Экономика, 2019. 271 с.
4. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Указы президента Российской Федерации как инструменты стратегического целеполагания в российской экономике // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2019. № 3. С. 7–24.
5. Инвентаризация полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. URL: ac.gov.ru (дата обращения: 22.08.2020).

6. Концепция развития Байкальского региона: базовые гипотезы и ставки // Байкальские стратегии: интеллектуальный деловой клуб. URL: <http://baikstrategy.ru/2018/> (дата обращения: 22.08.2020).
7. *Мирошников С.Н.* Проблемы и направления стратегического планирования в региональном развитии // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2019. № 4. С. 61–77.
8. Правительство Российской Федерации: «Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения»: проект от 31 мая 2020 г. // Национальная Ассоциация нефтегазового сервиса. URL: <https://nangs.org/docs/pravitelstvo-rf-obshchenatsionalnyj-plan-dejstvij-obespechivayushchikh-vozstanovlenie-zanyatosti-i-dokhodov-naseleniya-rost-ekonomiki-i-dolgosrochnye-strukturnye-izmeneniya-proekt-ot-31-05-2020-g-pdf> (дата обращения: 22.08.2020).
9. *Тамбовцев В.Л., Рождественская И.А.* Программно-целевое планирование: вчера, сегодня... Завтра? // Вопросы экономики. 2016. № 6. С. 76–90.

Literatura

1. *Burak P.I.* Formirovanie sistemy strategicheskogo planirovaniya na regional'nom urovne: Nauchno-metodicheskoe obespechenie // Problemy teorii i praktiki upravleniya. 2014. № 11.
2. *Burak P.I., Rostanets V.G.* Strategicheskoe planirovanie ekonomicheskogo razvitiya gorodskikh aglomeratsij v Rossijskoj Federatsii: metodicheskie i organizatsionnye problemy // Vestnik RAEN. 2017. Т. 17, № 3.
3. Gosudarstvo razvitiya. Model' planovoj transformatsii ekonomiki strany i regionov. Metody i praktika realizatsii v Irkutskoj oblasti. М.: Экономика, 2019. 271 s.
4. *Ivanov O.B., Bukhval'd E.M.* Ukazy prezidenta Rossijskoj Federatsii kak instrumenty strategicheskogo tselepolaganiya v rossijskoj ekonomike // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2019. № 3. С. 7–24.
5. Inventarizatsiya polnomochij sub'ektov Rossijskoj Federatsii i organov mestnogo samopravleniya v sfere strategicheskogo planirovaniya // Analiticheskij tsentr pri Pravitel'stve Rossijskoj Federatsii. URL: as.gov.ru (дата обращения: 22.08.2020).
6. Kontseptsiya razvitiya Bajkal'skogo regiona: bazovye gipotezy i stavki // Bajkal'skie strategii: intellektual'nyj delovoj klub. URL: <http://baikstrategy.ru/2018/> (дата обращения: 22.08.2020).
7. *Miroshnikov S.N.* Problemy i napravleniya strategicheskogo planirovaniya v regional'nom razvitii // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2019. № 4. С. 61–77.
8. Pravitel'stvo Rossijskoj Federatsii: "Obshchenatsional'nyj plan dejstvij, obespechivayushchikh vozstanovlenie zanyatosti i dokhodov naseleniya, rost ekonomiki i dolgosrochnye strukturnye izmeneniya": proekt ot 31 maya 2020 g. // Natsional'naya Assotsiatsiya neftegazovogo servisa. URL: <https://nangs.org/docs/pravitelstvo-rf-obshchenatsionalnyj-plan-dejstvij-obespechivayushchikh-vozstanovlenie-zanyatosti-i-dokhodov-naseleniya-rost-ekonomiki-i-dolgosrochnye-strukturnye-izmeneniya-proekt-ot-31-05-2020-g-pdf> (дата обращения: 22.08.2020).
9. *Tambovtsev V.L., Rozhdestvenskaya I.A.* Programmno-tselevoe planirovanie: vchera, segodnya... Zavtra? // Voprosy ekonomiki. 2016. № 6. С. 76–90.