

---

---

# СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

УДК 332.145

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

*ПОТАПОВ ЛЕОНИД ВАСИЛЬЕВИЧ  
МУНКДУГАРОВА АЛЕКСАНДРА БАИРОВНА*

### АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются основные методологические подходы к стратегическому планированию субъектов Российской Федерации. Обосновывается определение единого подхода к разработке Стратегии Субъекта РФ. Представлена характеристика проблем, на решение которых должна быть направлена Стратегия долгосрочного развития субъекта РФ.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование; субъект РФ; макет долгосрочного развития; схема территориального развития; социально-экономическое развитие.

## METHODOLOGICAL APPROACHES TO IMPROVEMENT OF REGIONAL STRATEGIC PLANNING

*POTAPOV L. V.,  
MUNKODUGAROVA A. B.*

### ABSTRACT

In article the main methodological approaches to strategic planning of subjects of the Russian Federation are considered. Definition of uniform approach to development of Strategy of the Territorial subject of the Russian Federation locates. The characteristic of problems on which decision Strategy of long-term development of the territorial subject of the Russian Federation has to be directed is submitted.

**Keywords:** Strategic planning; territorial subject of the Russian Federation; model of long-term development; scheme of territorial development; social and economic development.

С конца XX – начала XXI в. в России наблюдается повышенный интерес к стратегическому планированию. Это нашло отражение в создании как общероссийских, так и региональных стратегий развития, которые выступили в качестве управленческой опоры влияния на социально-экономическое и общественно-политическое развитие территорий.

На сегодняшний день основной проблемой стратегического планирования является отсутствие целостности системы на всех уровнях национальной экономики. Недостаточно проработанная нормативно-правовая база государственного стратегического планирования не позволяет обеспечить системный подход к разработке стратегических документов разного уровня и осуществлять деагрегирование стратегических целей в оперативные [3, с.11].

Стратегическое планирование – деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики, сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности.

Говоря о стратегическом планировании, прежде всего следует иметь ввиду систему стратегического планирования как механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования с использованием нормативно-пра-

вового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения.

Проведенный анализ практики регионального планирования конца 90-х гг. XX века – начала XXI века показал, что:

- разработка программ на долго- и среднесрочный период велась от случая к случаю, чаще имели место краткосрочные и антикризисные программы;
- не обеспечивалось взаимодействие между стратегическим и оперативным планированием. Документы перспективного развития часто выступали не более чем декларации;
- прогнозно-плановые документы имели в основе достаточно слабую аналитическую составляющую, почти всегда отсутствовал анализ преимуществ и недостатков региона, его потенциала, внешних факторов, влияющих на его развитие;
- блоки целеполагания программных документов характеризовались слабой проработкой;
- параметры прогнозно-плановых документов на уровне регионов в большинстве случаев рассматривались вне контекста перспектив развития Федерации в целом.

Как следствие, около трети региональных прогнозов, планов и программ, по оценке Минэкономразвития РФ, составлялось с ошибками, принципиально искажающими параметры развития экономики; во многом как следствие этого – значительная часть планов и программ не реализовывалась [2, с.183].

Проблема неопределенности в методологическом подходе к управлению социально-экономическим развитием является одной из самых важных, поскольку данный подход лежит в основе процесса стратегического планирования. Представляется целесообразным утвердить такой подход на уровне регионального законодательства, что позволит устранить целый ряд трудностей, связанных с разработкой и согласованием стратегии развития региона. Разработка и утверждение единого методологического подхода к управлению социально-экономическим развитием и, соответственно, к стратегическому планированию на уровне региона позволит сформировать инструментарий макроэкономических, социологических, политических и иных изысканий, проведение которых непременно потребует при разработке стратегии развития региона. Кроме того, появится преимущество в планово-отчетной документации, что сделает возможным сравнение фактических и плановых показателей [5, с.109-110].

Таким образом, существует необходимость разработки макета долгосрочной Стратегии субъекта Российской Федерации. Его главным назначением будет обеспечение методологического единства долгосрочных стратегий субъектов Российской Федерации на основе Закона «О стратегическом

планировании в Российской Федерации».

Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации должна содержать:

1. Оценку достигнутых целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
2. Приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономического развития субъекта РФ.
3. Показатели достижения целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, сроки и этапы реализации Стратегии;
4. Ожидаемые результаты реализации Стратегии;
5. Оценка финансовых ресурсов, необходимых для реализации Стратегии;
6. Информацию о государственных программах субъекта Российской Федерации, утверждаемых в целях реализации Стратегии.
7. Иные положения, определяемые законами субъекта Российской Федерации.

Очень важным моментом в реализации Стратегии социально-экономического развития субъекта РФ является разработка плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития субъекта РФ. Такой план разрабатывается на основе положений Стратегии социально-экономического развития субъекта РФ на период реализации Стратегии с учетом основных направлений деятельности Правительства РФ.

Говоря о госпрограммах субъекта Российской Федерации следует подчеркнуть – они разрабатываются в соответствии с приоритетами социально-экономического развития, определенными Стратегией с учетом отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации и стратегией социально-экономического развития макрорегионов, на период, определяемый высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В том случае, если на федеральном уровне утверждена и реализуется государственная программа РФ, направленная на достижение целей, относящихся к предмету совместного ведения РФ и субъектов РФ, может быть разработана аналогичная государственная программа субъекта Российской Федерации.

Необходимо отметить и о разработке схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации. Схема территориального планирования субъекта Российской Федерации разрабатывается для обеспечения устойчивого социально-экономического развития субъекта РФ и основывается на положениях стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, стратегии социально-экономического развития макрорегионов и отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации с учетом требований, определенных Градостроительным Кодексом Российской Федерации и схемами территориального планирования Российской Федерации.

### **Характеристика проблем, на решение которых направлена Стратегия долгосрочного развития субъекта РФ**

Стратегия долгосрочного развития субъекта РФ должна содержать характеристику экономического и социального положения субъекта РФ, включающую в себя:

1. Общую информацию с данными о географическом положении, особенностях природных условий, численности и национальном составе населения, крупных населенных пунктах, основных видах экономической деятельности, энергетической обеспеченности, главных транспортных магистралах, запасах полезных ископаемых.

2. Анализ экономического и социального положения субъекта за предшествующий период по следующим направлениям:

- макроэкономика (объем и структура валового регионального продукта);
- виды экономической деятельности;
- финансы (бюджет и налоги, внебюджетные фонды, межбюджетные отношения, финансовое положение предприятий);
- инвестиции (факт, тенденции);
- внешнеэкономическая деятельность;
- торговля;
- уровень жизни населения (среднедушевые доходы, заработная плата, прожиточный минимум и потребительская корзина);
- демографическая ситуация (рождаемость, смертность, продолжительность жизни, состояние здоровья населения, миграционное движение, распределение население по полу и возрасту);
- социальная сфера (образование, здравоохранение, наука, культура и т.д., занятость, уровень преступности);
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- состояние окружающей среды.

Анализ современного экономического и социального положения субъекта РФ рекомендуется завершить характеристикой основных проблем, решение которых и должно составить основное содержание Стратегии социально-экономического развития. Особое внимание следует уделить институциональным и структурным проблемам, социальной сфере, межрегиональным связям с другими субъектами Российской Федерации.

Для количественной оценки основных проблем, целесообразно применять оценки обеспеченности важнейшими ресурсами (финансовыми, трудовыми, топливно-энергетическими и т.д.), а также наличие энергетической, транспортной и социальной инфраструктуры. Выявление основных проблем развития создает объективную системного построения целей и задач стратегии и позволяет распределить их по этапам стратегии.

Особо следует уделить внимание анализу форм и путей воздействия процесса глобализации на экономику и социальную сферу субъекта Российской Федерации. Рассматривать влияние глобализации целесообразно отдельно в отношении трех классических рынков:

- рынка товаров (услуг);
- рынка капитала;
- рынка труда.

При анализе влияния глобализации на рынок товаров (услуг) необходимо рассматривать следующие основные аспекты:

- Роль во внешнеэкономической деятельности предприятий субъекта РФ как поставщиков продукции (поставки сверхготовой продукции, услуг, производимых на территории субъекта (возможные показатели – количество выданных патентов, сертификатов соответствия, число производств, сертифицированным по стандартам международной организации по стандартизации (ISO) и др.)).

Основные аспекты, которые необходимо рассмотреть при анализе процесса глобализации на рынке капитала, следующие:

- доля предприятий с иностранным капиталом;
- роль иностранных кредитных и финансовых учреждений региона (государственных и частных) в финансировании предприятий и проектов на территории субъекта Российской Федерации;
- роль финансовых и кредитных учреждений региона (как государственных, так и частных) в финансировании проектов и предприятий за рубежом.

Анализ влияния глобализации на рынок труда целесообразно проводить подробно, осветив следующие моменты:

- миграция трудовых ресурсов;
- качественная характеристика миграционных потоков по квалификации и опыту работы;
- роль иностранных образовательных программ в развитии трудового потенциала субъекта Российской Федерации;
- если имеет место отток квалифицированных кадров, то необходимо оценить ущерб, который при этом наносится экономике субъекта Российской Федерации и выделить причины этого процесса.

Кроме того, целесообразно дать обоснованную оценку деятельности консалтинговых и информационно-аналитических компаний, иностранных и российских некоммерческих организаций, легально действующих на территории субъекта Российской Федерации, и их роли в процессах миграции квалифицированных трудовых ресурсов, патентном и информационном сопровождении функционирования предприятий, а также в экономической и социальной глобализации в целом.

### Анализ различных вариантов в решении проблем субъекта Российской Федерации и описание основных рисков

В качестве возможных базовых стратегических вариантов решения выделенных проблем в сфере экономического и социального развития субъекта Российской Федерации необходимо рассмотреть следующее:

1. Эволюционный (инерционный). Прямое пролонгирование основных параметров социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, имевших место в ретроспективе. Очевидно, что данный вариант предпочтителен, в случае, если на протяжении достаточно длительного периода времени имело место устойчивая позитивная динамика социально-экономического развития субъекта РФ по всем основным направлениям.

В этом случае сохраняются приоритеты развития, пропорции ресурсного обеспечения различных мер, а также состав применяемых механизмов и инструментов.

Возможные преимущества: обработанность механизмов поддержки, сложившаяся система управления, снижения издержек управления, наиболее заметный эффект в ближнесрочной перспективе и др.

Возможные риски: падающая эффективность, вытеснение частных инвестиций, не расширение круга активных субъектов социально-экономического и инновационного развития, исчерпание ресурсного или технологического потенциала, сужение базы для долгосрочного развития и др.

2. Инфраструктурный – преимущественное развитие инфраструктурной базы субъекта Российской Федерации.

Возможные преимущества: развитие инфраструктурного потенциала для долгосрочного развития, повышение инвестиционной привлекательности, формирование «институционального ядра» в социально-экономической сфере, реализация отдельных прорывных направлений научно-технического развития и др.

Возможные риски: некорректность выбора направлений инвестиций, замораживание вложенных средств, на эффективность использования нового инфраструктурного потенциала и др.

3. Партнерский – развитие механизмов государственно-частного партнерства, привлечение новых инвесторов, частного бизнеса к участию в стратегии в сочетании с усилением их роли в выработке и принятии решений.

Возможные преимущества: расширение круга инвестиционно-активных компаний, рост внебюджетного софинансирования, усиление координации мероприятий стратегии, рациональность выбора направлений развития и др.

Возможные риски: «размывание» приоритетов развития, смещение целей субъектов реализации стратегии к ближней перспективе (3-6 лет), рост издержек (финансовых, временных) управления стратегией и др.

4. Комплексный – который включает элементы всех трех сформулированных выше базовых вариантов.

Возможные преимущества: объединяет основные преимущества каждого сформулированных выше вариантов, а также возможные иные специфические преимущества.

Возможные риски: как правило при реализации данного подхода риски носят системный характер, однако в отдельных случаях предоставляется возможным выделить конкретные несистемные риски.

При анализе вариантов (подходов) решения проблемы необходимо по каждому варианту выделить и обосновать его преимущества, а также связанные с ним риски, оценить уровень этих рисков. На основе проведенного анализа выделяется наиболее предпочтительный вариант.

### Оптимизация оперативного управления субъектом Российской Федерации

Наибольшие усилия региональных властей и подавляющая часть расходов региональных бюджетов сосредоточены в оперативном управлении регионами. Недостаточность средств региональных бюджетов ведет к накоплению проблем, связанных с ремонтом и профилактикой состояния многочисленных инженерных сетей, гидротехнических сооружений, объектов социальной инфраструктуры. Все это приводит к постоянно повторяющимся «непредвиденным обстоятельствам», а попросту к многочисленным авариям и катастрофам. В связи с этим в стратегии необходимо привести анализ всех возможных явлений, которые могут нарушить нормальный ход жизни региона и предусмотреть механизм профилактики их наступления.

Анализ желательно проводить по следующим направлениям:

- состояние и тенденции национально-этнических и межконфессиональных отношений;
- уровень социальной напряженности в обществе;
- обеспечение экономической безопасности;
- обеспечение безопасности на промышленных гражданских и природных объектах;
- развитие систем жизнеобеспечения, функционирующих в условиях природных и техногенных катастроф.

Анализ и подготовка мероприятий по совершенствованию оперативного управления регионом могут быть выполнены в соответствии с типовым макетом Стратегии социально-экономического развития.

Таким образом, выделенные нами методологические и методические подходы к совершенствованию стратегического планирования субъекта РФ позволяют разработать систему принципов форми-

рования стратегического плана развития субъекта РФ, выделить основные направления социально-экономического развития субъекта РФ, выявить научные подходы, применяемые при разработке стратегических решений; определить критерии и показатели, характеризующие эффективность стратегического планирования.

#### Список литературы

1. Федеральный закон от 28 июня 2014г. № 173-ФЗ «О стратегическом планировании». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения 14.06.2015 г.).

2. Быдтаева Э. Е. Стратегическое планирование экономического развития и системные причины его неудач // Экономический вестник Ростовско-

го государственного университета. – 2008. – № 2-3. – с. 183-187.

3. Жданов С. А., Козлова О. Ю., Коноваленко Н. П. Совершенствование стратегического планирования развития межотраслевых комплексов национальной экономики в условиях вступления в ВТО // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2013. – №4 (48). – с. 9-14.

4. Казанчева Х. К. Методологические основы формирования механизма социально-экономического развития депрессивного региона: управление, императивы, направления: на материалах Кабардино-Балкарской Республики: дис. ... д-ра экон. наук. Нальчик, 2009.

5. Магданов П. В. Проблемы стратегического планирования социально-экономического развития региона // Стратегии бизнеса. – 2014. – № 2. – с. 108-114.