

# РЕГИОНАЛЬНОЕ СТРАТЕГИРОВАНИЕ: АНАЛИЗ ИТОГОВ 2015 ГОДА



**Владимир Викторович КЛИМАНОВ**, директор Института реформирования общественных финансов, доктор экономических наук



**Ксения Владимировна БУДАЕВА**, координатор проектов Института реформирования общественных финансов

В настоящей статье представлены обзор изменений, произошедших в 2015 году, и оценка текущего положения в сфере регионального стратегирования и разработки государственных программ субъектов РФ, а также проведен анализ реализации программно-целевых принципов бюджетирования, применяемых в российских регионах. Материал подготовлен на основе ежегодного доклада «Региональное стратегирование и госпрограммы регионов в 2015 году», разработанного авторским коллективом Института реформирования общественных финансов (ИРОФ)<sup>1</sup>.

Стратегическое планирование является важнейшим условием повышения эффективности государственного управления. После принятия Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в регионах развернулась активная работа по корректировке и актуализации документов стратегического планирования с учетом новых требований. В соответствии со статьями 1 и 2 данного закона стратегическое планирование в нашей стране реализуется в том числе и на уровне субъектов РФ, а его правовое регулирование осуществляется

в соответствии с нормативными правовыми актами не только федерального, но также регионального и местного уровней.

К концу 2015 года региональные законы, регулирующие стратегическое планирование, были приняты в 55 субъектах Федерации. Соответственно, в 30 регионах такие законы отсутствовали<sup>2</sup>.

## Основные параметры действующих стратегий

К началу 2016 года в большинстве субъектов РФ стратегии были приняты в форме постановления или распоряжения высшего органа исполнительной власти региона (46 и 11 регионов соответственно) или высшего должностного лица (4 региона). Реже встречаются случаи утверждения региональной стратегии законо-

<sup>1</sup> Доклад «Региональное стратегирование и госпрограммы регионов в 2015 году» подготовлен авторским коллективом Института реформирования общественных финансов в составе: В. В. Климанов, К. В. Будаева, В. Н. Данилов, Н. И. Кузнецов, А. А. Михайлова, Д. А. Недопивцева, А. И. Сафина, Н. А. Чернышова, В. А. Яговкина. С полной версией доклада можно ознакомиться на сайте ИРОФ — [www.irof.ru](http://www.irof.ru).

<sup>2</sup> Все материалы анализа построены на данных правовой базы «КонсультантПлюс-Регион».

дательным органом власти: региональным законом (21 регион) или постановлением законодательных органов власти.

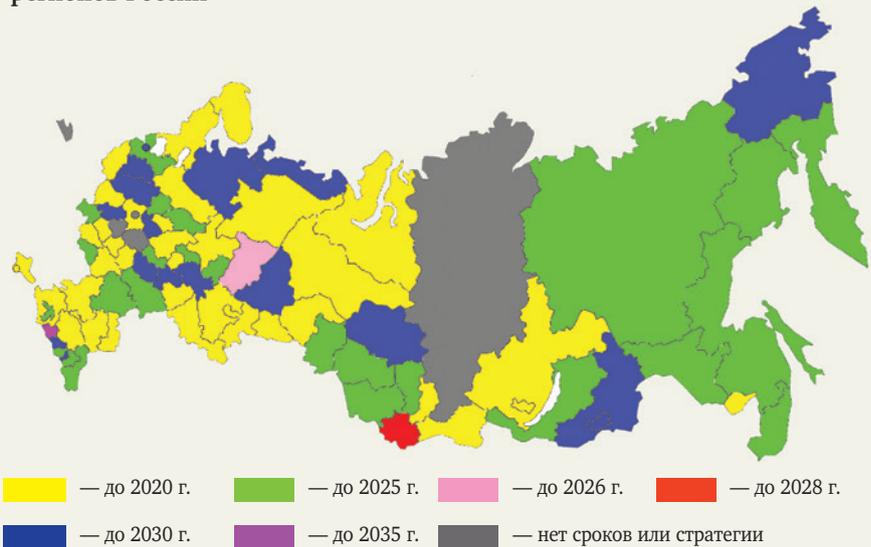
Анализ стратегий социально-экономического развития регионов России свидетельствует о широкой вариативности горизонтов планирования (рисунки 1 и 2). Минимальный срок стратегического планирования — 2020 год, максимальным же горизонтом является 2035 год в Карачаево-Черкесской Республике. Подавляющее большинство документов имеет срок действия до 2020 года (в 36 случаях), для 27 горизонтом является 2025 год. Стратегия Пермского края разработана до 2026 года, документ Республики Алтай — до 2028 года, а до 2030 года действует 13 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 (рисунк 1).

Приблизительно в половине субъектов РФ действуют документы, разработанные до 2010 года, причем пик количества разработанных стратегий приходится именно на этот год (12 документов), в то время как в 2015 году было утверждено только четыре стратегии.

Лидерами по длительности срока реализации стратегии среди действующих документов являются Кабардино-Балкарская Республика и Пензенская область, срок действия документов в которых достигает 23 лет. Также в числе наиболее длительных стратегии Архангельской области (22 года), Владимирской и Калужской областей (21 год) и Ненецкого автономного округа (20 лет). Среди регионов с наименьшим сроком планирования<sup>3</sup> — Челябинская область (6 лет), а также Тамбовская область

<sup>3</sup> Условно сюда можно отнести и два региона Крымского федерального округа, если считать срок реализации федеральной целевой программы.

**Рисунок 1. Срок действия стратегий социально-экономического развития регионов России**



и Ханты-Мансийский автономный округ — Югра (7 лет) (рисунк 2).

### Корректировка стратегий и новые документы

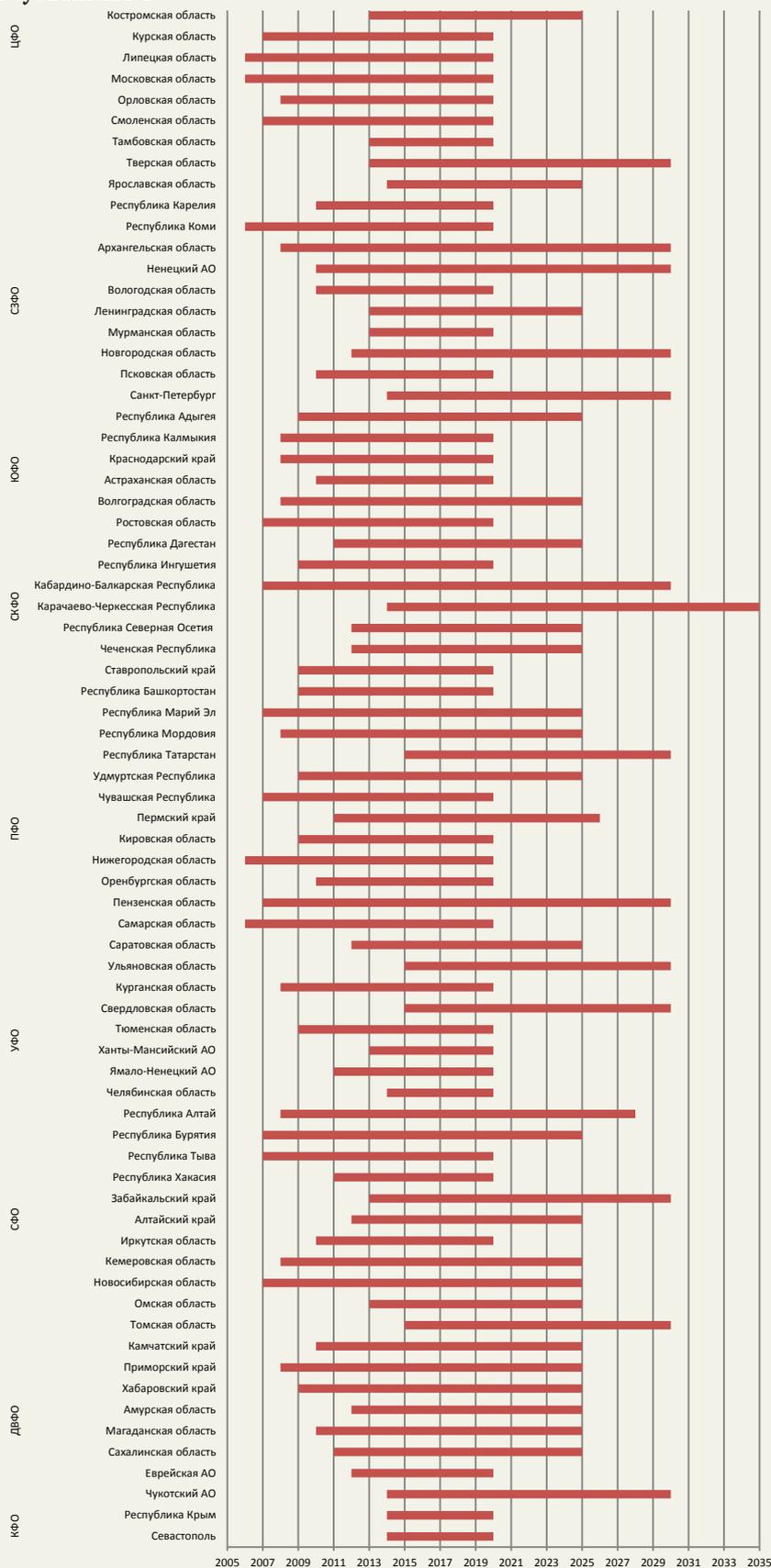
В 2015 году были утверждены четыре новые региональные стратегии социально-экономического развития. Все они рассчитаны до 2030 года и так или иначе разрабатывались параллельно с формированием новой системы стратегического планирования с учетом норм Федерального закона № 172-ФЗ. Это повлекло за собой дополнительные сложности и изменения как в характере работы над документами, так и в их содержании.

Особенностью стратегии **Томской области**, разработанной с привлечением специалистов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, стало включение в нее федерального видения развития области через создание инновационного территориального центра «ИНО Томск». Цель проекта — создание конкурентоспособного инновационного территориального центра в границах Томской агломерации, в котором концентрируется промышленность высоких переделов, качественные человеческие ресурсы, перспективная технологическая база для обеспечения высоко-

го качества жизни и отработки новой модели экономического роста. Одна из наиболее заметных особенностей стратегии — включение в нее разделов по пространственному развитию области с выделением не только трех поясов Томской области — южного, северного и центрального, — но и каждого муниципального района и городского округа в контексте их перспектив развития.

Процесс работы над проектом стратегии **Республики Татарстан** характеризуется беспрецедентным масштабом открытости и активности коммуникаций, благодаря которым за два года разработки в обсуждениях участвовали около 3,5 тысячи человек. Разработка стратегии была начата еще в 2012 году консультантами из МЦСЭИ «Леонтьевский центр» и AV Group. В рамках работы над документом был создан целый ряд терминов для определения и представления будущего образа Татарстана: полюс роста «Волга — Кама», Волго-Камский метрополис, экономические зоны и агломерации, эко-зона «Волжско-Камский поток», татарстанская технологическая инициатива, кластерная активация, модель «Татарстан: 7 + 6 + 3» (или «Галактика»). Отличительной особенностью стратегии является глубокая проработка пространственных аспектов раз-

**Рисунок 2. Горизонты планирования региональных стратегий в субъектах РФ**



вития с опорой на новые формы пространственного развития (кластерная активация, формирование территориальных полюсов роста, зон активного развития и трансграничного сотрудничества).

Актуализация стратегии **Ульяновской области** проводилась при поддержке специалистов Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». В отношении каждого из обозначенных стратегических приоритетов области разработаны цели, достижение которых будет свидетельствовать об эффективной реализации стратегии. Кроме того, в стратегии выделена миссия области и отдельно — миссия областного правительства при обеспечении социально-экономического развития.

Ключевой характеристикой стратегии **Свердловской области**, разработанной с привлечением специалистов агентства «Эксперт», является четко выстроенная и закреплённая система целеполагания, представляющая собой классическую «пирамиду» или «дерево целей» с тремя основными приоритетами развития, направленными на достижение главной цели социально-экономического развития области. Довольно нетипичной составляющей стратегии является акцент в ее приоритетах не только на промышленные сферы, характерные для традиционно промышленного региона, но и на развитие технологических инноваций и культурного пространства области.

Большая часть разработанных региональных стратегий неоднократно подвергалась корректировкам, в первую очередь ввиду преобразований в федеральном законодательстве, а также в связи с изменениями внешней экономической конъюнктуры. Помимо вновь принятых стратегий в 2015 году в 18 регионах были приняты изменения в их стратегии социально-экономического развития.

Однако далеко не все стратегии актуализируются в соответствии с внешними изменениями. Из доступных

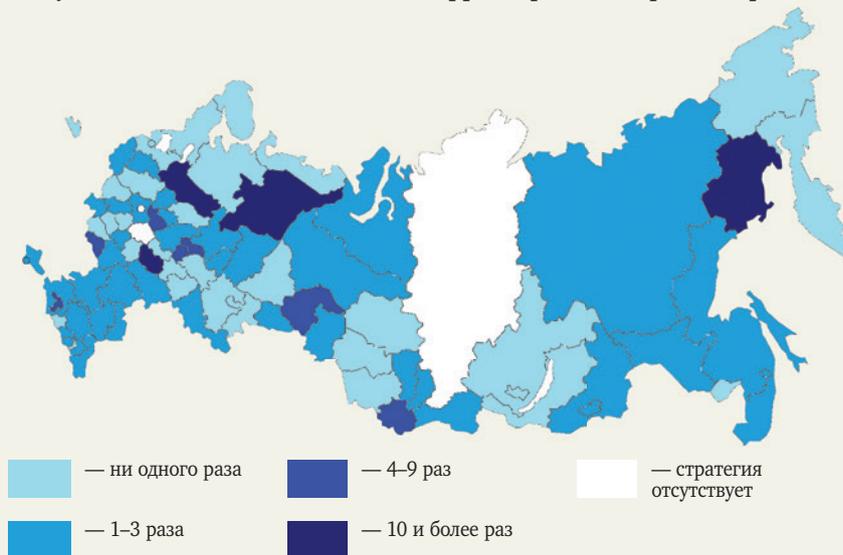
для анализа 80 стратегий, утвержденных нормативно-правовыми документами, 29 — то есть более трети — не подвергались корректировкам с момента их разработки. Причем 13 из них были разработаны до 2011 года — стратегии Самарской области (2006 год), Республики Бурятия, Курской, Новосибирской, Смоленской областей (2007 год), Республики Мордовия, Архангельской, Орловской областей (2008 год), Республики Башкортостан (2009 год), Республики Карелия, Камчатского края, Иркутской области, Ненецкого автономного округа (2010 год).

Наряду со стратегиями, корректировка которых не осуществлялась ни разу, среди рассмотренных есть и те, в которые изменения вносились неоднократно. Большинство стратегий подвергались изменениям несколько раз в зависимости от года разработки, что концептуально соответствует динамике изменений в большинстве нормативно-правовых актов. Однако следует отметить документы, изменения в которые вносились почти каждый год, а иногда и несколько раз в год: Республика Коми (10 изменений в 2006–2015 годах), Пензенская область (11 изменений в 2009–2015 годах), Магаданская область (11 изменений в 2011–2014 годах), Вологодская область (14 изменений в 2010–2015 годах) (рисунок 3).

### Анализ внутреннего содержания стратегий

В соответствии со статьей 32 Федерального закона № 172-ФЗ стратегия социально-экономического развития субъекта РФ должна включать множество параметров, начиная с оценки достигнутых целей социально-экономического развития и заканчивая оценкой финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии. В большинстве случаев указанные разделы действительно присутствуют в тексте стратегий, хотя их содержание и подходы к их описанию зачастую кардинально различаются.

Рисунок 3. Количество внесенных корректировок в стратегии регионов



Так, в системе управления регионом необходима возможность выбора траектории его развития на основе сценариев социально-экономического развития региона на долгосрочную перспективу. По сути, это выбор совокупности промежуточных состояний или траектории из некоторого набора возможных траекторий или состояний, через которые будет осуществляться достижение поставленной цели.

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

Основными или классическими можно назвать три вида сценариев: инерционный, комплексный и инновационный. Первый часто называется базовым или традиционным, третий — активным или оптимистичным, а второй предполагает синтез инерционного и инновационного сценариев под выгодным региону углом. Авторы большинства стратегий придерживаются именно такого наименования вариантов развития региона, хотя описание сценари-

ев часто идет в разрез с заявленным названием.

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

В каждой стратегии после анализа предложенных альтернатив один из сценариев принимается за базовый, в соответствии с ним и прописываются механизмы ее реализации. Большинство регионов останавливается на инновационном сценарии, однако некоторые выбирают иной сценарий: «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), сценарий монопрофильной экономики (Ненецкий автономный округ).

Одним из механизмов оценки внутренних и внешних угроз для региона, а также его преимуществ и возможностей развития является SWOT-анализ, наиболее эффективный и комплексный способ оценки потенциала региона, поэтому он применен в подавляющем большинстве стратегий. Количественный анализ свидетельствует о применении инструментария SWOT-анализа в 49 стратегиях из 80 возможных. В остальных стратегиях данный инструментарий не применяется.

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 сегментирован на подразделы, чаще всего касающиеся географического положения региона, населения, экономического потенциала, социально-культурной сферы.

Чаще всего в стратегиях приведен 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 SWOT-анализ включал институциональную среду региона и систему его управления, экологическую обстановку в регионе, маркетинговую привлекательность территории.

По результатам проведенного анализа можно говорить о большом разнообразии подходов к анализу рисков и угроз для развития регионов. В любом случае в большинстве документов на базе анализа состояния территории в целом или анализа отдельных отраслей экономики выбираются дальнейшие направления развития отраслей, ключевые векторы и сценарии развития региона.

### **Консультационная поддержка разработки стратегий**

Для разработки или корректировки стратегий социально-экономического развития регионов органы исполнительной власти субъектов РФ традиционно привлекают внешние экспертно-аналитические структуры. В этих целях проводятся государственные закупки научно-исследовательских работ и консультационных услуг. Закупаемые услуги могут быть нацелены как только на выполнение комплекса работ, связанных с разработкой собственно текста документа, так и на экспертное сопровождение разработки и реализации стратегии в виде ее общественного обсуждения, информационного сопровождения. Поскольку выполнение данных работ требует одновременного вовлечения в них большого состава 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 ведущие локальные исследовательские институты регионов.

В течение 2015 года в сфере стратегического планирования в Российской Федерации проводились как локальные стратегические сессии в рамках разработки конкретных стратегий регионов (мероприятия в Ульяновской, Свердловской областях, Республике Татарстан и Санкт-Петербурге), так и общероссийские мероприятия, посвященные отдельным вопросам государственного управления.

В январе 2015 года в рамках проведенного в Москве Гайдаровского форума-2015 состоялась экспертная дискуссия на тему «Стратегирование ре-

гионального развития: макроэкономические и законодательные вызовы». В рамках Международного инвестиционного форума «Сочи-2015» в сентябре 2015 года на мозговом штурме «Как заставить работать стратегии развития регионов?» были освещены аспекты и проблемы реализации региональных стратегий социально-экономического развития регионов, новые подходы и практики для эффективной реализации планов стратегического развития, механизмы превращения стратегических планов в реальные проекты. С 2002 года проводится ежегодный Общероссийский форум стратегического планирования, посвященный обсуждению методов и механизмов стратегического планирования, дискуссиям по самым важным и острым вопросам реализации стратегических планов и комплексных проектов развития городов и регионов России. В октябре 2015 года форум был посвящен теме «Пространство выбора и выбор пространства».

### **Резюме**

В целом, как показал проведенный анализ, процесс стратегического планирования в субъектах РФ в 2015 году активизировался и получил новые направления, что прежде всего связано со вступлением в силу Федерального закона № 172-ФЗ. В то же время нестабильная макроэкономическая ситуация, серьезные внешние вызовы, кризис, охвативший основные отрасли экономики регионов, нарастание проблем региональных бюджетов существенно затормозили потенциальную активность органов власти в осуществлении стратегического планирования на уровне субъектов РФ. Существенную неопределенность создает и фактическое отсутствие стратегии социально-экономического развития и иных документов долгосрочного характера на федеральном уровне. С учетом этого перспективы регионального стратегирования в 2016 году остаются неочевидными.