
СТРАТЕГИЧЕСКОЕ И ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

УДК 332.145

ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В РЕГИОНАХ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

© 2019 г. А. Г. Атаева*, В. В. Орешников**

Институт социально-экономических исследований

Уфимского федерального исследовательского центра РАН, Уфа, Россия

**e-mail: ice_lu@mail.ru*

***e-mail: vovresh@mail.ru*

Статья посвящена анализу современных организационных, структурных, методических и информационных проблем разработки региональных стратегий в период после принятия федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, для чего проводился сравнительный анализ стратегий регионов Приволжского федерального округа. Были выявлены следующие проблемы регионального стратегического планирования: отсутствие единого методологического подхода к пониманию сущности и базовых элементов региональных стратегий; несогласованность стратегических документов различного вида и уровней (отсутствие «вершины» пирамиды стратегических документов, средняя степень взаимосвязанности стратегических документов одного уровня, низкая корреляция между федеральными и региональными стратегическими документами); сложность практического согласования в региональных стратегиях долгосрочных интересов экономических агентов; недостаток методического обеспечения адаптивности целевых ориентиров и прогнозных индикаторов изменениям внешней и внутренней среды; разнородность институционального статуса и горизонта планирования региональных стратегий; отсутствие единого подхода к выбору и форме представления целевых индикаторов в региональных стратегиях; проблема информационного обеспечения и методического обоснования региональных стратегий. Определены ключевые направления совершенствования информационно-методического сопровождения разработки региональных стратегий.

Ключевые слова: регион, стратегическое планирование, стратегия социально-экономического развития, региональное управление, целевые индикаторы, стейкхолдеры, информационное обеспечение.

DOI: 10.5922/1994-5280-2019-3-6

Введение и постановка проблемы.

В последнее время, в связи с принятием Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – ФЗ–172), актуализировались исследования в области эволюции и становления системы стратегического планирования в России. Гораздо меньше внимания уделено исследованию формирования системы регионального стратегического планиро-

вания. В данном случае можно говорить о двух процессах. С одной стороны, о программном регулировании развития регионов с момента принятия в 1994 г. первых федеральных целевых программ развития отдельных территорий. С другой стороны – о собственно самостоятельном региональном стратегическом планировании. Здесь началом можно считать год разработки первой в России не федеральной региональной стратегии в Санкт-Петербурге в 1997 г. [4].

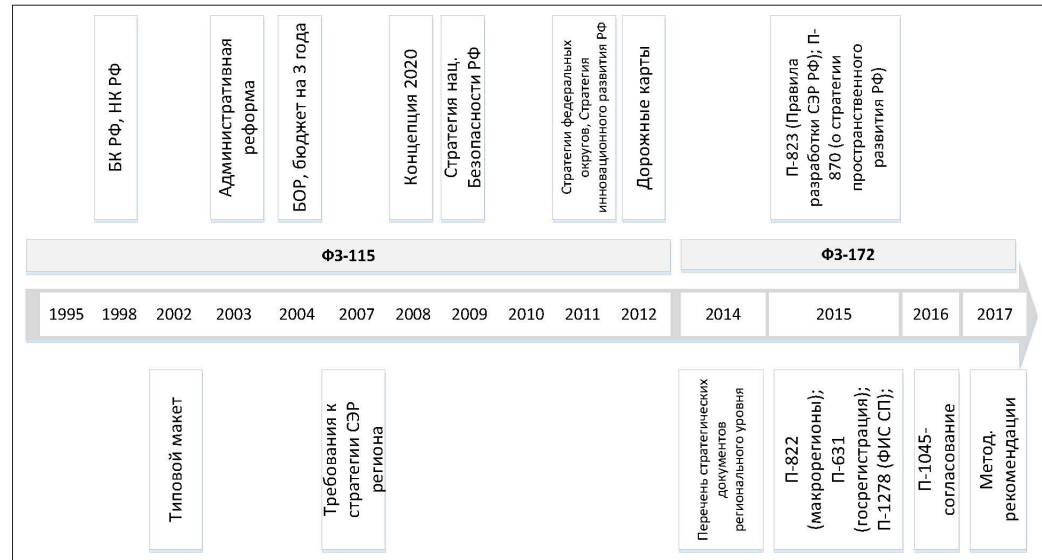


Рис. 1. Последовательность принятия нормативных актов, регулирующих региональное стратегическое планирование в Российской Федерации.
Составлено авторами.

Пояснения к рисунку. БОР – бюджетирование, ориентированное на результат; П-823 – Постановление Правительства РФ от 8 августа 2015 г. № 823 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии СЭР РФ»; П-870 – Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития РФ, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» (ред. от 12.12.2018 г.); П-822 – Постановление Правительства РФ от 8 августа 2015 г. № 822 «Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов»; П-631 – Постановление Правительства РФ от 25 июня 2015 г. № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования»; П-1045 – Постановление Правительства РФ от 14 октября 2016 г. № 1045 «Об утверждении Правил согласования проекта стратегии СЭР субъекта РФ в части полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ с документами, разрабатываемыми и утверждаемыми (одобряемыми) органами государственной власти РФ»; Приказ Минэкономразвития России № 132 от 23 марта 2017 г. «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии СЭР субъекта РФ и плана мероприятий по ее реализации» (ред. от 07.09.2018 г.).

Эволюция нормативного регулирования стратегического планирования в субъектах РФ параллельно с основными процессами, происходящими в стране, представлена на рисунке 1.

Действовавший до 2014 г. основной нормативный акт, регулирующий стратегическое планирование в стране – Федеральный закон № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [15], определивший систему государственных прогнозов в Российской Федерации, не включал нормы, отражающие особенности планирования и прогнозирования на региональном уровне. Только в 2002 г. появился нормативный методический инструмент разработки региональных стратегий в виде Типового макета программы социально-экономического развития (далее СЭР) субъекта РФ. Его принятие хоть и способствовало некоторой унификации региональных

стратегий, однако снижало инициативность и самостоятельность регионов в разработке собственных стратегий с учетом региональных особенностей.

В 2007 г. были приняты Требования к стратегиям социально-экономического развития региона [12], в которых определялись содержание стратегии и методические рекомендации к ее разработке, последовательность рассмотрения стратегии и механизмы контроля. Но качество самих Требований даже в тот период вызывало вопросы.

Фактически отправной точкой разработки нормативных актов послужило принятие в 2014 г. ФЗ-172, который определил перечень документов стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, разрабатываемых в рамках следующих процессов: 1) целеполагание (в том числе, по отраслевому и территориальному принципу); 2) прогнозирова-

ние; 3) планирование и программирование. Также с этого периода происходит переход на программное бюджетирование, что определило обязательность разработки региональных государственных и муниципальных программ [17].

С момента принятия ФЗ-172 прошло не так много времени, но в системе регионального стратегического планирования уже накопился ряд проблем, носящих как глобальный, так и частный характер. Так, несмотря на наличие формальной иерархии документов стратегического планирования, на практике они не согласованы между собой, региональные стратегии принимаются и реализуются в отсутствие федеральной Стратегии СЭР Российской Федерации, существуют проблемы методического сопровождения и информационного обеспечения разработки стратегий субъектов РФ и др. Все вышесказанное обуславливает актуальность проведения исследований практических проблем регионального стратегического управления и рекомендаций по решению этих проблем.

Задача статьи – выявить организационные, структурные, методические и информационные проблемы разработки региональных стратегий в период после принятия ФЗ-172 и Методических рекомендаций, для чего проводился сравнительный анализ стратегий субъектов Федерации, входящих в Приволжский федеральный округ.

Обзор ранее проведенных исследований. Проблематика регионального стратегического планирования довольно широко исследовалась на этапе принятия ФЗ-172 в 2014 г. и Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта РФ в 2017 г. (далее Методические рекомендации) [13]. В настоящее время также уделяется большое внимание этому вопросу. Упомянем только некоторые новые значимые публикации.

А.Г. Шеломенцев с соавторами провели анализ становления системы регионального стратегического планирования и выделили пять ключевых этапов его эволюции [20]: 1) «восстановление» системы планирования (1993–2001 гг.); 2) переход на региональные стратегии развития (2002–2004 гг.); 3) унификация региональных стратегий (2005–2009 гг.); 4) формирование институциональной и правовой базы новых ин-

струментов стратегического планирования (2010–2013 гг.); 5) оформление системы стратегического планирования, связанной с принятием ФЗ-172 (с 2014 г.). Авторы определили основные методологические подходы к разработке и модели стратегий социально-экономического развития на современном этапе.

В ряде работ анализировались непосредственно проблемы реализации ФЗ-172, связанные как с пробелами в нормативно-законодательной базе, так и с конкретными трудностями, тормозящими полномасштабное стратегическое планирование на субфедеральном уровне [6], согласованием его документов [3], несоблюдением принципа сбалансированности системы планирования [5], отсутствием налаженного мониторинга и контроля реализации [7] и др.

Некоторые ученые рассматривают методологию и методическое обеспечение региональных стратегий. Например, анализируются использование системы сопряженных понятий, отражающих угрозы, вызовы, риски и проблемы [21], проблемы учета пространственного развития как элемента региональной стратегии [9]. Отдельный пласт исследований посвящен методологии прогнозирования в региональных стратегиях [14, 19 и др.].

Материалы и методы исследования. В качестве информационной базы использованы данные государственной автоматизированной информационной системы «Управление»: проекты и действующие стратегии социально-экономического развития регионов.

Авторы рассмотрели 15 стратегий социально-экономического развития регионов Приволжского федерального округа: Нижегородской области – до 2020 г и проект – до 2035 г.; Оренбургской области – до 2020 г. и на период до 2030 г.; Кировской области – до 2020 г.; Пензенской области – до 2030 г. и проект – до 2035 г.; Самарской области – до 2030 г.; Ульяновской области – до 2030 г.; Пермского края – до 2026 г.; Республики Марий Эл – до 2030 г.; Республики Мордовия – до 2025 г.; Чувашской Республики – до 2035 г.; Республики Татарстан – до 2030 г.; Республики Башкортостан – до 2030 г.; Удмуртской Республики – до 2025 г.

Полученные результаты и их обсуждение. В ходе анализа региональных стра-

Таблица 1. Формулировка цели и структурные элементы ее декомпозиции в стратегиях социально-экономического развития регионов ПФО

№	Наименование Стратегии	Цель	Структурные элементы декомпозиции цели
1	Стратегия Нижегородской области	Уровень благосостояния населения и высокие стандарты качества жизни могут быть достигнуты при наличии эффективной и сбалансированной экономики, благоприятных условий для жизни, а также эффективной исполнительной власти	Главная цель → задачи → подзадачи Отраслевые приоритеты Стратегические фокусы («направления главного удара» Правительства)
2	Стратегия Нижегородской области (проект)	Стать новым глобальным центром развития, притяжения качественного человеческого капитала и реализации творческого, духовного и интеллектуального потенциала людей; одним из лидеров России по вкладу в национальное богатство и научно-техническое развитие.	Главная стратегическая цель → цели стратегических приоритетов → цели направлений
3	Стратегия СЭР Кировской области	Повышение качества жизни населения до уровня лидеров ПФО на основе развития приоритетных отраслей экономики и модернизации социальной сферы	Цель → задачи
4	Стратегия СЭР Пензенской области	Повышение темпов экономического роста до уровня среднероссийских, рост доходов и качества жизни населения области.	Стратегические цели → стратегические направления
5	Стратегия СЭР Пензенской области (проект)	Обеспечение стабильного роста благосостояния населения на основе долгосрочного опережающего социально-экономического развития региона	Цель → направление → комплекс мероприятий
6	Стратегия СЭР Республики Марий Эл	Развитие человеческого капитала как условие формирования динамично развивающегося субъекта РФ с комфортными условиями и высоким качеством жизни	Стратегическая цель → стратегические приоритеты Стратегические цели → стратегические задачи
7	Стратегия СЭР Удмуртской Республики	Повышение эффективности и устойчивости экономики и улучшение качества жизни населения Удмуртской Республики	Миссия → цель → задачи Направления
8	Стратегия СЭР Республики Башкортостан	Башкортостан – конкурентоспособный регион с устойчивой экономикой и развитой инфраструктурой, входящий в десятку ведущих регионов России	Приоритет → приоритетное направление → цели → задачи
9	Стратегия СЭР Чувашской Республики	Постанова цели отсутствует. Главный стратегический приоритет – стабильное повышение качества жизни населения Чувашской Республики на основе формирования наукоемкой модели развития экономики, ключевой движущей силой которой станет человеческий капитал, в экологически чистом, ухоженном, сильном регионе	Главный стратегический приоритет → 5 стратегических целей → задача → приоритетное направление
10	Стратегия СЭР Самарской области	Обеспечение экономического роста и повышение конкурентоспособности экономики Самарской области; улучшение качества жизни населения Самарской области; повышение эффективности деятельности Правительства Самарской области	Стратегические цели → стратегические задачи
11	Стратегия СЭР Пермского края	Повышение численности постоянного населения Пермского края, рост числа вовлеченных в экономическую деятельность на территории края, а также увеличение количества людей, временно находящихся на территории края с личными, деловыми и общественными целями, как отражение привлекательности Пермского края для жизни, труда и отдыха людей	Цель → функционально-целевые направления → ключевые задачи

Таблица 1. Окончание

12	Стратегия СЭР Ульяновской области	Постановка цели отсутствует. Миссия – рост благосостояния жителей региона и качества жизни, а также в повышении темпов экономического роста до уровня, превышающего среднероссийские показатели	Миссия → задачи Миссия → стратегические приоритеты
13	Стратегия СЭР Республики Татарстан	Татарстан – лидер по качеству взаимоувязанного 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	Главная стратегическая цель → стратегическая цель → задача Стратегические приоритеты → направления
14	Стратегия развития Оренбургской области	Повышение качества жизни населения на основе развития многоукладной экономики, сочетающей модернизацию традиционных отраслей специализации с формированием отдельных сегментов постиндустриальной экономики и активным трансграничным сотрудничеством	Цель → задачи Приоритетные направления → приоритеты
15	Стратегия СЭР Республики Мордовия	Повышение конкурентоспособности территории за счет инновационного сектора экономики и повышения качества жизни населения	Миссия → цель → задачи → приоритетные направления

тегий были выявлены следующие различия в структурных элементах и содержании региональных стратегий.

1. Отсутствие единого методологического подхода к пониманию сущности и базовых элементов региональных стратегий.

Несмотря на то, что Методические рекомендации [13] определяют базовую структуру региональной стратегии, регионы по-своему трактуют ее составные элементы. Например, существует путаница понятий «стратегическая инициатива – стратегический проект – проект», «задача – направление – стратегическое направление».

В таблице 1 показано, насколько различаются формы декомпозиции генеральной цели, от простой «цель – задачи» в Стратегии СЭР Кировской области до более сложных форм, например, в Стратегии СЭР Чувашской области.

В большинстве региональных стратегий отсутствует миссия, в некоторых Стратегиях отсутствует цель в классическом виде (Стратегии СЭР Чувашской Республики, Ульяновской области), в ряде стратегий цель не детализирована до задач (Стратегия СЭР Пензенской области на долгосрочную перспективу), в некоторых отсутствуют стратегические проекты и т.д.

Отличается и понимание формулировки целей, которые, как правило, носят абстрактный характер, не позволяющий как-либо оце-

нить степень ее достижения к концу срока реализации стратегии. Фактически оценить достижение цели можно только в Стратегиях СЭР Кировской, Пензенской, Ульяновской областей и Пермского края.

2. Проблема согласованности стратегических документов различного вида и уровней.

Одной из главных проблем существующей системы стратегического планирования в России является отсутствие взаимоувязки стратегических документов по нисходящей линии, начиная с документов, определяющих приоритетные цели и задачи государственного развития Российской Федерации и ее субъектов, до документов, определяющих конкретные меры и результаты достижения таких целей и задач.

Проблемы соответствия региональных стратегий федеральным приоритетам и согласованности стратегических документов можно рассмотреть с нескольких позиций:

1) Отсутствие «вершины» пирамиды стратегических документов.

Логика разработки и принятия стратегических документов должна быть следующей: стратегия социально-экономического развития РФ, общероссийские стратегические документы → отраслевые стратегии, программы → региональные стратегии, программы → муниципальные стратегии, программы. Нижестоящие стратегии должны адаптироваться под вышестоящие.

Для того, чтобы нижестоящие стратегии не противоречили вышестоящим, процесс разработки и принятия стратегий должен быть организован «сверху-вниз», а не параллельно или «снизу-вверх». И в первую очередь должна быть базовая федеральная стратегия, по отношению к которой выстраивается иерархия долгосрочных и среднесрочных государственных и муниципальных стратегических документов.

Фактически получилось так, что большинство регионов разработало и приняло Стратегии социально-экономического развития до 2030 г. (а в некоторых регионах и до 2035 г.) в отсутствие федеральной стратегии развития до 2030 г. Более того, разработка региональных Стратегий–2030 началась еще до принятия в 2017 г. Методических рекомендаций.

2) *Средняя степень взаимосвязанности стратегических документов одного уровня.* Как правило, стратегические документы коррелируют между собой при разработке их в одном органе государственной власти либо в один и тот же период как следствие политических решений вышестоящих лиц, инициировавших их разработку;

3) *Низкая степень взаимоувязки стратегических документов различного уровня, прежде всего между федеральными и региональными стратегическими документами.* ФЗ-172 обходит стороной то, какие конкретно процедуры должны иметь место в процессе согласования документов стратегического планирования и какие методы взаимного учета интересов сторон при этом должны быть использованы [1]. Частично этот пробел регулируется принятыми в 2016 г. Правилами согласования проекта стратегии СЭР субъекта РФ в части полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ с документами, разрабатываемыми и утверждаемыми (одобряемыми) органами государственной власти Российской Федерации [10].

Сюда же можно отнести *проблему иерархизации подтипов стратегических документов регионального и отраслевого уровней* [2]. Так, в п. 2 ст. 44 ФЗ-172 указано, что «приоритеты, цели и задачи социально-экономического развития субъекта РФ могут быть детализированы в отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации». Это может быть

реализовано для тех отраслей, которые четко локализованы на территории одного региона, но практически неприменимо для отраслей, которые не привязаны к конкретному субъекту РФ.

3. *Сложность учета и согласования в региональных стратегиях долгосрочных интересов экономических агентов.* Помимо соответствия целей и задач региональных стратегий общефедеральным приоритетам, существует проблема согласования долгосрочных внутрирегиональных интересов экономических агентов. К ним можно отнести не только традиционных агентов «власть», «домохозяйство», «бизнес», но и муниципальные образования, за сбалансированное развитие которых отвечает регион.

Соответственно Стратегия – инструмент согласования долгосрочных интересов экономических агентов территории. Происходит это через «участие субъектов региональной экономики в стратегическом управлении, что повышает их заинтересованность в конечных результатах, которые, к тому же устанавливаются с учетом интересов всех групп стейкхолдеров» [18]. Согласование происходит на этапе целеполагания в части определения стратегических приоритетов и отборе конкретных стратегических проектов, но фактически общественные слушания по согласованию приоритетов проводятся не всегда. Зачастую населению и бизнесу представляют лишь конечный вариант Стратегии. Также часто отсутствует специальная электронная площадка (сайт), на которую можно направлять стратегические проекты для включения в стратегию или любые другие предложения.

Кроме того, согласование в рамках Стратегии может осуществляться с использованием специального модельного инструментария, характеризующегося наличием встроенных контуров взаимодействия субъектов для различных классов экономических ситуаций и позволяющего адаптировать их ресурсные стратегии при согласовании общих целей функционирования. Такой инструментарий на практике используется редко.

4. *Проблема методического обеспечения адаптивности целевых ориентиров и прогнозных индикаторов изменения внешней и внутренней среды.* Два предыдущих положения определяют проблему

Таблица 2. Сценарии развития региона
в стратегиях социально-экономического развития регионов ПФО

	Наименование Стратегии	Сценарии развития
1	Стратегия Нижегородской области	–
2	Стратегия Нижегородской области (проект)	Инновационный; базовый; консервативный
3	Стратегия СЭР Кировской области	Инерционный; индустриальный; инновационный
4	Стратегия СЭР Пензенской области	Инерционный (пессимистичный); активный (оптимистичный).
5	Стратегия СЭР Пензенской области (проект)	Базовый; целевой
6	Стратегия СЭР Республики Марий Эл	«Базовый+»; базовый; целевой
7	Стратегия СЭР Удмуртской Республики	«Полифункциональный процессинговый центр»; «Диверсификация и технологический переход»
8	Стратегия СЭР Республики Башкортостан	Целевой (инновационный); умеренно-оптимистичный (базовый); консервативный
9	Стратегия СЭР Чувашской Республики	Умеренный; инвестиционно-активный; целевой.
10	Стратегия СЭР Самарской области	«Борьба за выживание», «Трансформация», «Лидер промышленных инноваций», целевой сценарий, базовый сценарий
11	Стратегия СЭР Пермского края	–
12	Стратегия СЭР Ульяновской области	Инерционный сценарий; «модернизация промышленности»; «высокие технологии и креативный класс»
13	Стратегия СЭР Республики Татарстан	Инерционный; базовый; оптимистический
14	Стратегия развития Оренбургской области	«Постепенный рост»; «Высокая макроэкономическая неустойчивость»
15	Стратегия СЭР Республики Мордовия	«Капитализация активов и рыночная реструктуризация», «Локальное технологическое лидерство», «Смена специализации»

реализации на практике принципа адаптации региональной стратегии под меняющиеся целевые ориентиры федерального уровня и изменения ключевых интересов экономических агентов территории.

Так как регион – сложная система, развитие которой зависит от множества внешних и внутренних факторов, снизить неопределенность путем рассмотрения нескольких наиболее вероятных альтернативных направлений позволяют сценарии. Как правило, большинство региональных стратегий содержат несколько сценариев прогноза развития региона (табл. 2). Здесь также наблюдаются различия, начиная от формулировок сценариев и заканчивая их количеством. В некоторых стратегиях альтернативные сценарии не выделены (Стратегия Нижегородской области, Стратегия СЭР Пермского края).

Прогнозирование целевых индикаторов по различным сценариям связано с необходимостью применения методического и инструментального обеспечения, позволяю-

щего учесть как изменения внешней среды, так и поведения экономических агентов. На практике подобный модельный инструментарий в большинстве регионов не используется. Так, в ПФО только в Стратегии Ульяновской области до 2030 г. прогнозирование основных параметров развития области на период до 2030 г. осуществлялось с использованием имитационного сценарного моделирования экономических процессов, а также построения балансовой модели взаимосвязанных социально-экономических показателей развития Ульяновской области. В других случаях не указывается, на чем основан прогноз целевых индикаторов.

5. Разнородность институционального статуса и горизонта планирования региональных стратегий. Сам по себе разный горизонт стратегического планирования, содержание, выбор сценариев и иные отличия стратегий социально-экономического развития регионов России проблемой не являются. Наоборот, учет региональной специфики, выбор методического обеспечения в любом случае

приводит к разнородности стратегий субъектов РФ. Однако существенные различия имеются и в институциональном закреплении стратегий. Институциональный статус стратегии определяет ее место и роль в системе инструментов стратегического планирования региона и отражает существующую специфику организационной культуры исполнительных и законодательных органов власти, а также характер их взаимодействия [20].

ФЗ-172 определяет, что стратегия социально-экономического развития субъекта РФ утверждается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (ст. 32, п. 6).

В четырех регионах ПФО статус стратегий закрепляется законом субъекта РФ, в одном – постановлением Законодательного собрания, в восьми – постановлением высшего исполнительного органа. Такая разница не является критичной, но может иметь значение при выстраивании иерархии стратегических документов регионального уровня, в частности их увязки с государственными программами регионов.

Также имеются различия и во взаимосвязи региональных стратегий с государственными программами. Ст. 32, п. 3 ФЗ-172 указывает, что Стратегия СЭР региона содержит информацию о государственных программах субъекта РФ, утверждаемых в целях реализации стратегии. Однако не во всех стратегиях субъектов ПФО указываются действующие и планируемые к разработке государственные программы, которые преобразуют стратегические цели и приоритеты в конкретные мероприятия. Отличается и само количество реализуемых в регионах государственных программ, указанных в Стратегиях регионов: от 20 в Ульяновской области до 55 в Республике Татарстан.

Различаются и горизонты планирования. Изначально контрольный срок принятия стратегий для всех регионов был обозначен 1 января 2017 г., поскольку предполагалось, что Минэкономразвития России представит стратегию социально-экономического развития России до 2030 г. в марте 2016 г. Стратегия не принята до сих пор, сроки принятия региональных стратегий также сдвинулись до 1 января 2019 г. [16].

Анализ показывает, что как принятые, так и разрабатываемые региональные стратегии

имеют разные периоды планирования – либо до 2025 г., либо до 2030 г., в некоторых случаях – до 2035 г. В 2017 г. проводились исследования по горизонтам планирования региональных стратегий по всем субъектам РФ, которые выявили широкую вариативность горизонтов и сроков планирования. Наибольшее число стратегий (61) разработано на срок от 10 до 18 лет [5].

Например, разброс между принятием соответствующей стратегией и горизонтом планирования в регионах ПФО составляет не 2–5 лет, а от 11 до 23 лет. Так, в Пензенской области Стратегия СЭР до 2030 г. была принята еще в 2007 г., тогда как Стратегия СЭР на аналогичный срок в Республике Башкортостан – только в конце 2018 г.

6. Отсутствие единого подхода к выбору и форме представления целевых индикаторов в региональных стратегиях.

Стратегии субъектов РФ имеют различный набор целевых индикаторов (показателей), которые определены без единой методологической основы. Сложность выбора целевых индикаторов состоит в их связи с целями, задачами и стратегическими приоритетами стратегий [22].

Так, в стратегиях регионов ПФО различаются как количество, состав, так и форма представления индикаторов. Не во всех стратегиях целевые индикаторы выделены отдельно, например, в проекте Стратегии СЭР Нижегородской области до 2035 г., Стратегии СЭР Республики Марий Эл на период до 2030 г. они не отражены в табличной форме и распределены по тексту документа; указано лишь их целевое значение к концу периода реализации стратегии.

В Стратегии Ульяновской области до 2030 г. представлены только 8 целевых индикаторов, без разбивки на группы, и указаны их целевые значения только на 2020 и 2030 гг. В то же время в Стратегии Республики Башкортостан на период до 2030 г. указано 208 показателей по 31 группе с разбивкой их значений по годам.

В большинстве стратегий регионов ПФО целевые показатели представлены по одному сценарию, в нескольких сценариях – только в стратегиях Пензенской (10 показателей без выделения по группам), Удмуртской (20 показателей по трем группам) областях, Республике Татарстан (28 показателей по восьми группам).

В большинстве стратегий целевые показатели сгруппированы по направленности показателей или по целевым ориентирам. Только в проекте Стратегии социально-экономического развития Пензенской области до 2035 г. 57 целевых показателей сгруппированы по 10 ответственным за их достижение государственным органам.

7. Проблема информационного обеспечения и методического обоснования региональных стратегий. Одной из важнейших проблем, возникающих при разработке стратегии социально-экономического развития региона, является недостаточное информационное обеспечение. С одной стороны, встает сугубо организационная задача, связанная с формированием системы обработки, хранения и передачи данных. Выбор решения в данной сфере должен обуславливаться особенностями самой информации и поставленных задач. На практике имеют место ограничения, связанные с материально-технической базой, уровнем квалификации исполнителей и иными причинами.

С другой стороны, может быть выделен комплекс проблем, вызванных особенностями предметной области и требующих методических решений. Одной из таких проблем можно назвать несопоставимость данных статистического учета за различные периоды времени. Так, переход на ОКВЭД 2 сделал невозможным полноценное сопоставление данных, полученных в рамках действовавшего ранее ОКВЭД, который, в свою очередь, пришел на смену ОКОНХ. Похожие изменения происходят и на других уровнях управления. В частности, данные о динамике ВВП России на сайте Росстата, начиная с 2014 г. данные пересмотрены в марте 2019 г. и несопоставимы с данными за 2011–2014 гг., опубликованными ранее. В еще большей степени это замечание относится к результатам социологических опросов, методика проведения которых в значительной степени определяет получаемые результаты.

Наиболее существенной представляется проблема непосредственного определения того, какая именно информация, в каком объеме и форме необходима лицу, принимающему решения, для выполнения поставленных перед ним задач. Более того, на различных этапах разработки стратегии социально-экономического развития субъекта РФ требования к информационному обеспечению могут

существенно различаться. На первый взгляд, максимизация используемой информации позволила бы более полно оценить достоинства и недостатки тех или иных действий. И зачастую именно нехватка качественных данных является причиной снижения точности разрабатываемых прогнозов и планов развития региона. Однако же следствием наращивания числа показателей, зачастую дублирующих друг друга, становится информационная перегрузка, не позволяющая оперативно принимать взвешенные решения. Имеющаяся в отдельных случаях противоречивость данных обуславливается получением информации из различных источников, что впоследствии требует определенных ресурсов для уточнения и выявления ошибок.

Для реализации задач качественного информационного обеспечения разработки региональных стратегий требуется соответствующее методическое сопровождение. Существующие на сегодняшний день Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта РФ дают лишь общее представление о рекомендуемой структуре стратегии. Представленный в приложении к данному документу примерный перечень показателей лишь отчасти снимает указанные проблемы. В реальности каждый разработчик формирует собственную информационную базу. Следствием этого становятся массовые противоречия, наиболее существенные из которых устраняются в процессе сведения отдельных элементов будущей стратегии в единый документ. Однако в данном случае речь идет не об источнике проблемы, а о последствиях. Для устранения данной проблемы требуется заранее «получить ответы» на следующие вопросы.

1. Какая именно информация требуется для решения тех или иных задач?
2. В какой форме и с какой периодичностью она должна поступать?
3. Каковы источники информации?
4. Каким образом целесообразно хранить, обрабатывать и анализировать представленную информацию?
5. Каким образом обеспечить выполнение принципов достаточности, сопоставимости, непротиворечивости и достоверности информации?
6. Каким образом решить проблему избыточности информации?

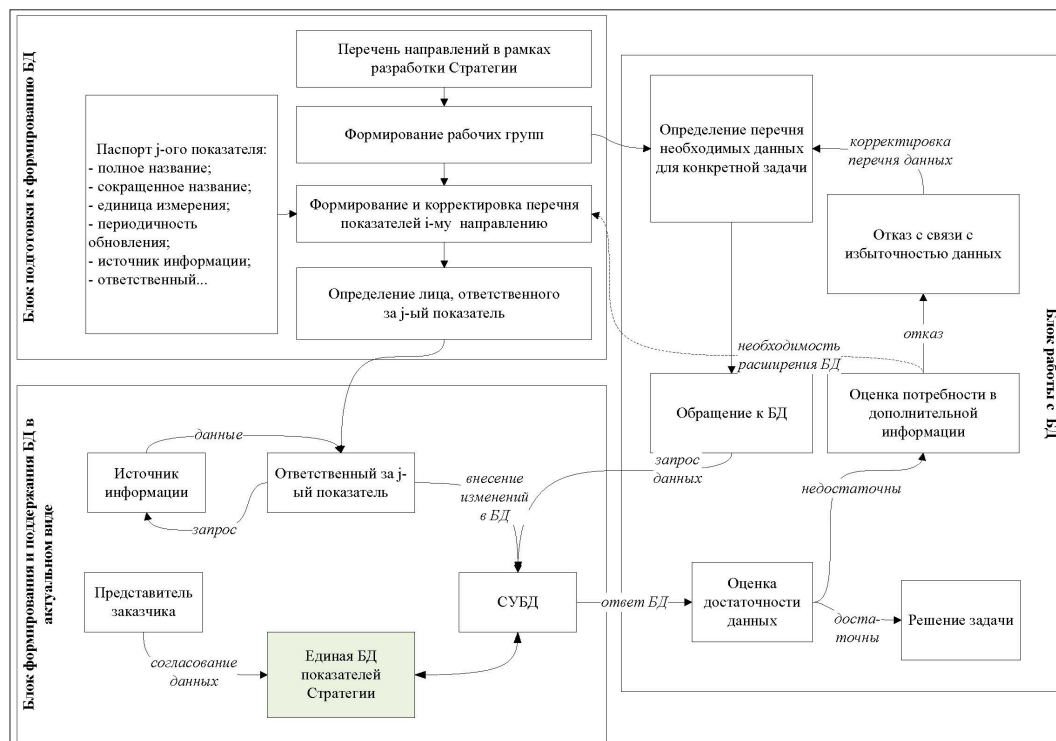


Рис. 2. Агрегированная схема внедрения единой базы данных статистической информации в процедуру разработки стратегии региона. Составлено авторами.

Хотя эти вопросы «лежат на поверхности», практика показывает, что зачастую именно отсутствие ответов на них становится проблемой. На наш взгляд, более целесообразно устранить причину возможных противоречий в информационной базе, чем впоследствии принимать меры по их выявлению и исправлению.

Решение данной задачи возможно путем внедрения единой базы данных (БД) статистической информации, используемой при разработке стратегии, и формализованного алгоритма действий всех участников при работе с ней. Это позволит создать общее информационное пространство и повысить эффективность коммуникации между участниками процесса. Общая схема реализации предложенного подхода, на наш взгляд, должна включать три взаимосвязанных блока: 1) подготовка к формированию БД; 2) формирование БД и поддержание ее в актуальном виде; 3) работа с БД (рис. 2).

В первом блоке рассматриваются вопросы организационного этапа разработки стратегии. В частности, он подразумевает определение ее структуры, выделение основных

направлений ее разработки и формирование рабочих групп. Начиная с данного момента, информационная составляющая процесса выходит на первый план. Рабочими группами обосновываются перечни показателей, которые необходимы для решения конкретных задач. Уже на этом этапе требуется однозначно идентифицировать показатели для предупреждения возможных противоречий, связанных с различной размерностью, периодом сбора или даже подменой одного показателя другим со схожим названием (например, численность населения региона в статистических сборниках может быть представлена как на начало, так и на конец года). Для этого целесообразно разработать паспорт показателя, включающий основные его характеристики. При этом каждый показатель должен быть закреплен за конкретным ответственным лицом. Это может быть один человек, отвечающий за централизованный сбор всей информации, но чаще это несколько лиц, каждое из которых отвечает за свой блок показателей. Целесообразно показатели по одной области закреплять за одним и тем же ответственным лицом. Данное правило

должно соблюдаться и в тех случаях, когда одна и та же группа показателей необходима для решения задач различными рабочими группами и имеет место пересечение их интересов. Непосредственное наполнение базы данных, включая взаимодействие с источниками информации и внесение любых корректировок в БД, реализуется исключительно ответственными лицами, несущими персональную ответственность за закрепленные за ними показатели, через систему управления базами данных (СУБД).

Как было отмечено, получаемая информация должна быть достоверна, сопоставима и непротиворечива. Под достоверностью в данном случае понимается ее соответствие официальным данным и подтвержденным источникам. Вопрос о том, насколько официальная статистическая отчетность отражает реальную ситуацию в экономике региона, является дискуссионным и выходит за рамки исследования. Принцип сопоставимости гарантирует, что значения показателя в различные периоды наблюдений имеют одинаковую размерность, а методика их сбора не изменилась. Непротиворечивость данных проверяется ответственным лицом, представителями заказчика и непосредственно специалистами в ходе работы. Согласование значений показателей с представителями заказчика разработки стратегии развития региона также позволяет снизить вероятность разногласий на последующих этапах.

В ходе разработки стратегии специалисты, входящие в рабочие группы, формируют перечни необходимых данных для решения конкретных задач и формулируют запросы к единой базе данных. На этом этапе должна быть исключена возможность использования информации, не представленной в этой базе. Проверка получаемых в ответ на запрос информации на достаточность подразумевает оценку ее соответствия поставленной задаче. Если в результате ответа базы данных разработчик получает достаточный объем информации, то на ее основе формируется решение поставленной ранее задачи (при этом в ходе решения может возникнуть необходимость получения дополнительной информации). Если же полученный от БД ответ не содержит достаточной информации, то оценивается потребность в дополнительной информации. При этом требуется определить, даст ли дополнительная информация значимые при-

ращения результатов и не может ли она быть заменена уже имеющейся информацией. В случае, если данная потребность не обоснована, то запрашиваемые данные признаются излишними и решение задачи осуществляется без них. В противном случае, происходит корректировка перечня показателей, включенных в базу данных, что можно считать обратной связью, представленной на схеме пунктирной линией, и повторяются рассмотренные ранее этапы. Следует подчеркнуть, что определение ответственного лица, имеющего соответствующие компетенции и опыт взаимодействия с источниками информации, позволяет гарантировать сокращение сроков получения необходимых данных.

При этом необходимо принимать во внимание, что стратегия регионального развития не является «застывшим» документом: она может и должна корректироваться с учетом изменения существенных параметров внешней экономической среды, характеристик акторов, изменений приоритетов стейкхолдеров. Уточнение прогнозно-плановых оценок требует, чтобы адаптивность стала не только свойством элементов региональной системы, учитываемым при обосновании параметров развития элементов региональной системы, но и свойством самой стратегии.

Выводы. Все более увеличивающийся массив региональных стратегических документов требует совершенствования их информационно-методического обеспечения, упорядочивания их внутренней структуры, согласования между собой. Разработка стратегии регионального развития нуждается в применении модельных инструментов современных информационных технологий [8].

Сформированная и поддерживаемая в актуальном виде база данных в совокупности с экономико-математическими моделями, средствами обработки данных и интерфейсами взаимодействия пользователей становится основой информационных систем, позволяющих повысить эффективность процедуры разработки стратегии. В частности, целесообразно применить предложенный подход при разработке систем поддержки принятия решений в области регионального развития.

Благодарности. Статья подготовлена при поддержке РФФИ № 18-00-00345 (18-00-00343).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Стратегическое планирование и новые ориентиры политики регионального развития в Российской Федерации // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2015. № 5. С. 21–41.
2. Ваганов Д.А. Особенности организации стратегического планирования в крупных компаниях с государственным участием. М.: Экспертно-консультационный совет при Росимуществе, 2014. 39 с.
3. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Стратегическое территориальное планирование в регионах России // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2018. № 3. С. 7–21.
4. Кайль Я.Я., Епинина В.С. Специфика разработки и реализации программ социально-экономического развития на региональном уровне // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2014. № 3. С. 42–49.
5. Климанов В., Будаева К., Чернышова Н. Промежуточные итоги стратегического планирования в регионах России // Экономическая политика. 2017. Т. 12. № 5. С. 104–127.
6. Леонов С.Н. Проблемы формирования системы стратегического регионального планирования в России на современном этапе // Труды Братского государственного университета. Сер.: Экономика и управление. 2018. Т. 1. С. 3–8.
7. Липина С.А., Смирнова О.О. Стратегическое планирование в субъектах Российской Федерации: методологические основы и методические рекомендации // Региональная экономика. Юг России. 2017. № 1 (15). С. 25–35.
8. Низамутдинов М.М., Орешников В.В. Моделирование развития экономики региона. М.: Изд-во «Экономика», 2017. 304 с.
9. Новоселов А.С., Маршалова А.С. Актуальные проблемы разработки стратегии социально-экономического развития региона // Вестник Кузбасского государственного технического университета. 2017. № 3 (121). С. 189–197.
10. Постановление Правительства РФ от 14.10.2016 № 1045 (ред. от 15.05.2019) «Об утверждении Правил согласования проекта стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в части полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с документами стратегического планирования, разрабатываемыми и утверждаемыми (одобряемыми) органами государственной власти Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 24.10.2016, № 43, ст. 6025.
11. Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 27.02.2007 №14 «Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.04.2019).
12. Приказ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 17.06.2002 №170 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.04.2019).
13. Приказ Минэкономразвития России №132 от 23 марта 2017 г. «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации» (ред. от 07.09.2018). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.04.2019).
14. Фаттахов Р.В., Низамутдинов М.М., Орешников В.В. Инструментарий обоснования параметров стратегического развития региона на базе адаптивно-имитационного моделирования // Регион: Экономика и Социология. 2017. № 1 (93). С. 101–120.
15. Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ (с изм. от 09.07.1999) «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 24.07.1995, № 30, ст. 871.
16. Федеральный закон от 23.06.2016 № 210-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 27.06.2016, № 26 (ч. 1), ст. 3879.
17. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 30.06.2014, № 26 (ч. 1), ст. 3378.
18. Шан Ян. Стратегическое управление структурными преобразованиями экономики региона: автореф. дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.05: Воронеж. гос. ун-т. Воронеж, 2018. 24 с.
19. Шаталов М.А. Обоснование методического инструментария прогнозирования устойчивого развития региональных экономических систем // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Сер.: Экономика и управление. 2018. № 3 (34). С. 59–64.
20. Шеломенцев А.Г., Дорошенко С.В., Трушкова Е.А., Шихвердиев А.П. Стратегии-2030: подходы к разработке в регионах России // Ars Administrandi (Искусство управления). 2017. Т. 9, № 4. С. 570–592. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-570-592.
21. Яковлева С.И. Угрозы, вызовы, риски и проблемы как важные категории стратегического планирования регионов // Псковский регионологический журнал. 2017. № 3 (31). С. 3–18.
22. Delorme P., Chatelain O. Policy steering: The Role and Use of Performance Measurement Indicators, Aid Delivery Methods. 52 p. URL: http://www.dochas.ie/Shared/Files/4/Guide_on_Performance_Measurement.pdf (дата обращения: 14.04.2015).

Об авторах

Атаева Айсылу Гарифулловна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник сектора экономико-математического моделирования Института социально-экономических исследований Уфимского федерального исследовательского центра РАН, г. Уфа.

Орешников Владимир Владимирович – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник сектора экономико-математического моделирования Института социально-экономических исследований Уфимского федерального исследовательского центра РАН, г. Уфа.

Для цитирования:

Атаева А.Г., Орешников В.В. Проблемы разработки стратегий социально-экономического развития в регионах Приволжского федерального округа // Региональные исследования. 2019. № 3. С. 63–75.

DOI: 10.5922/1994-5280-2019-3-6

**Problems of socio-economic strategic planning
in Privolzhsky Federal District regions**

A. G. Ataeva*, V. V. Oreshnikov**

Institute of Social and Economic Research, Ufa Federal Research Center, RAS, Ufa, Russia

**e-mail: ice_lu@mail.ru*

***e-mail: voresh@mail.ru*

The authors of the article analyze the modern organizational, structural, methodological and informational problems of developing regional strategies in the period after the adoption of federal law № 172 «On strategic planning in the Russian Federation» and the Methodological recommendations for the development and adjustment of the strategy for socio-economic development of the subject of the Russian Federation. For this, a comparative analysis of regional strategies of the regions of the Volga Federal District was carried out. The following problems were identified: there is no single methodological approach to understanding the essence and basic elements of regional strategies; strategic documents of various types and levels are not agreed upon; long-term interests of economic agents in regional strategies are not consistent; lack of methodological support for the adaptability of targets and forecast indicators to changes in the external and internal environment; different institutional status and planning horizon of regional strategies; there is no single approach to the selection and presentation of target indicators in regional strategies; there is a problem of information support and methodological substantiation of regional strategies. The authors identified key areas for improving the information and methodological support for the development of regional strategies.

Key words: region, strategic planning, socio-economic development strategy, regional management, target indicators, stakeholders, informational support.