

УДК 332.1

Зенченко Светлана Вячеславовна, Кобрянов Сергей Владимирович

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ: ПОЧЕМУ СТРАТЕГИИ НЕЭФФЕКТИВНЫ?

В статье раскрыты проблемы стратегического планирования региона, сформулированы основные проблемы, требующие решения, и обозначены основные причины неэффективности реализации региональных стратегий. Выделены наиболее значимые положения регионального менеджмента, требующие учета при разработке стратегии развития территории. Обоснованы составляющие механизма реализации стратегии развития региона.

Ключевые слова: регион, стратегия, стратегическое планирование, концепция, региональный менеджмент, эффективность региональных стратегий.

Svetlana Zenchenko, Sergey Kobryanov
**STRATEGIC PLANNING OF DEVELOPMENT OF REGIONS:
WHY ARE STRATEGY INEFFICIENT?**

In article problems of strategic planning of the region are opened, the main problems demanding the decision are formulated and the main reasons for an inefficiency of realization of regional strategy are designated. The most significant provisions of regional management are demanded when developing strategy of development of the territory are allocated. Components of the mechanism of realization of strategy of development of the region are proved.

Key words: region, strategy, strategic planning, concept, regional management, efficiency of regional strategy.

Стратегическое планирование – важнейший компонент устойчивого развития любой управленческой системы: как фирмы, так и целого региона. Особенности современного этапа развития России обусловили необходимость формирования новых форм долгосрочного взаимодействия субъектов региональной экономики, обеспечивающее эффективность их функционирования. Это связано прежде всего с прогрессирующим разрывом в уровне развития бизнес-процессов, воспроизводственной базы и качества жизни регионов, несмотря на наличие экономической самостоятельности, которой они обладают. Это говорит об отсутствии единого эффективного механизма управления социально-экономическими процессами в регионах и необходимости модернизации инструментария комплексного и долгосрочного воздействия на эти процессы. Поиск путей такого воздействия подразумевает модификацию механизмов формирования и реализации стратегии развития территории. Одна из серьезных проблем регионального стратегического менеджмента состоит в том, что источником действий, определяющих территориальное развитие, являются разнообразные субъекты, принимающие решения самостоятельно с учетом собственных целей и интересов. Региональная стратегия сегодня – это некий указатель, который определяет направление движения региона, а для инвестора – это некий информационный проспект, из которого он должен понимать, во что вкладывать ресурсы. Однако без качественного плана реализации стратегия – это всего лишь бумага. Нужно найти конкретные проекты по каждому направлению деятельности, и эти проекты должны быть инновационными, а не проектами «проедания» государственных ресурсов.

Стратегия развития региона в общем виде означает, во-первых, выявление приоритетных направлений деятельности региона в долгосрочной перспективе, а во-вторых, формирование способов и механизмов достижения поставленных целей [3]. При этом разработка способов реализации стратегии не менее важна, чем сама стратегия. Основная проблема при этом заключается в определении способов, как эту стратегию реализовать путем включения отдельных элементов в единую систему

управления и их постоянного контроля. Необходимо четко представлять то направление, в каком будет осуществляться развитие региона и за счет чего будет обеспечиваться экономический рост, как соотносятся получаемые результаты со стратегическими целями и поглощаемыми ресурсами.

В качестве основного инструмента, переводящего стратегию развития в плоскость реальных задач и критериев, является система сбалансированных показателей – BSC (Balanced Score Card), которая была предложена в 1992 году Робертом Капланом и Дейвидом Нортон для согласования миссии, стратегии и краткосрочных целей деятельности компании. В современных условиях эту методологию целесообразно использовать и при стратегическом планировании жизнедеятельности регионов с учетом ключевых четырех взаимосвязанных основных перспектив: финансовая деятельность, организация внутренних бизнес-процессов, отношения с потребителями, управление трудовыми ресурсами, и обратных стратегических причинно-следственных связей.

Концепция регионального сбалансированного развития должна включать следующие элементы:

- четкое представление направлений развития региона, а не проецирование абстрактных идей в реальность;
- соединение стратегии с оперативной деятельностью и стоимостными факторами;
- наличие возможности гибких изменений стратегии;
- формирование механизма обратной связи.

Концепция охватывает все наиболее значимые области деятельности региона. Следует отметить, что ранее в основе построения стратегии лежали финансовые результаты при оценке основных достижений в этой сфере. Результаты финансовой деятельности относятся к прошлому периоду и отражают интенсивность и направления денежных потоков региона, оценивают добавленную стоимость, определяют соотношение между накоплением и потреблением, а также характеризуют имеющиеся ресурсы, которые могут быть использованы для повышения инвестиционной привлекательности региона и жизненного уровня населения. Однако не менее важны и нефинансовые показатели, характеризующие инновации, трудовые ресурсы, наращение нематериальных активов. Для оценки развития региона необходима информация об изменениях на рынках сбыта, в том числе во внешне-экономической и межрегиональной деятельности, а также эффективности региональной производственной деятельности и наиболее конкурентоспособных производствах. Оценка рынков сбыта и изучение производств отражает текущее восприятие региональных конкурентных преимуществ для партнеров, инвесторов и жителей региона, а также потенциальные возможности бизнес-процессов. Все это косвенно характеризует и финансовые результаты. Поэтому еще одно направление региональной деятельности, влияющее на стратегию, – это развитие потенциала региона и всех его составляющих, а также необходимость предусмотреть инвестирование средств в развитие инфраструктуры и информационных систем, повышение качества человеческих ресурсов и организационных процедур. Выбор конкурентоспособных производств, приоритетных направлений внешнеэкономической деятельности и межрегиональных связей должно осуществляться с учетом не только текущей, но и обязательно перспективной эффективности.

Основным документом, определяющим подход к стратегическому планированию со стороны исполнительной власти в лице Министерства регионального развития России, являются Стратегия социально-экономического развития регионов Российской Федерации до 2020 г., а также Требования (технический стандарт) к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, предлагающие унифицированный методологический взгляд федерального центра на формат и содержание региональных стратегий как документов, представляемых для согласования [2, 5].

Следует отметить: несмотря на то что в Российской Федерации к настоящему времени разработаны, утверждены и действуют разнообразные документы стратегической направленности – Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, стратегии развития ряда отраслей, стратегии развития ряда субъектов Федерации, – целостная система государственного и регионального стратегического управления ещё не сформирована. Причины этого следующие:

- отсутствует общепризнанная теоретическая и методологическая база стратегического регионального менеджмента;
- нет единообразия в трактовке содержания «региональное стратегическое управление» и «региональное стратегическое планирование», поэтому зачастую данные дефиниции используются как синонимы;
- нет единого подхода к структуре документооборота и содержанию документов в государственном и региональном стратегическом планировании, нет четкой увязки с документами среднесрочного и долгосрочного планирования. Это приводит к тому, что на федеральном, региональном, муниципальном уровнях разрабатываются различные документы стратегического характера: стратегии, концепции, программы, содержащие планы и прогнозы на разные периоды – 10, 15, 20, 30 лет;
- нет целевой взаимосвязи и единой направленности у большинства стратегических документов регионального и муниципального уровня со стратегическими документами, разрабатываемыми для федеральных округов и государства;
- отсутствует система взаимосвязи и согласования между стратегиями развития отраслей, важнейших бюджетобразующих компаний со стратегиями развития регионов и федеральных округов;
- в рамках стратегического управления зачастую применяется устаревший инструментарий. Так, в большинстве развитых стран начиная с 70-х гг. XX в. используется концепция «new public management» (взамен традиционного государственного управления «public administration»), ориентированная на применение наиболее эффективных методов и инструментов корпоративного управления.

Стратегия является теоретическим документом, содержащим достаточно подробную, детализированную и обстоятельную модель регионального развития в видении центра или профильного министерства, направленную на управление экономикой региона [4]. Этот подход, по нашему мнению, должен учитывать определенные положения.

1. Стратегия регионального развития не должна сводиться только к стратегии управления мезоэкономикой в видении федерального центра. Очевидно, что государство должно обозначить и реализовывать свою стратегию, в первую очередь в плане пространственного и отраслевого развития, а региональная стратегия должна в нее эффективно встраиваться и детализировать. Сложившаяся мировая практика признает за государством модель управления, направленную на поддержание в первую очередь депрессивных и проблемных регионов, при этом стратегия развития благополучных регионов ложится на сами регионы, что, на наш взгляд, несправедливо. Мы считаем, что должна формироваться стратегия, имеющая целостный характер, реально учитывающая многообразие позиций реальных участников регионального развития и быть принята не только на аппаратном уровне, но и бизнес-элитой региона и страны. Очевидно, что такая стратегия подразумевает иную технологию формирования, реализации и сопровождения.
2. В условиях прогрессирующего дефицита финансовых, кадровых и других ресурсов сам подход государства к регионам только с позиции руководства априори не может быть эффективным. На наш взгляд, при сохранении за государством только административной функции более эффективным является позиция соорганизации органов государственной власти и всех активных центров региона, предполагающая формирование качественно более высокого уровня регионального развития.
3. При разработке стратегии одновременно должны прописываться механизмы ее реализации, однако действующая Концепция зачастую реализуется только на бумаге, без подкрепления необходимыми инструментами ее реализации. А законодотворчество, направленное

на закрепление ряда положений концепции, по ряду позиций представляется абстрактным из-за отсутствия опыта и неэффективности стратегического планирования в регионах, необоснованности и критического отношения к ряду положений концепции со стороны экспертного сообщества и региональных элит. Все это вызывает противоположный от желательного эффект, особенно в отношении инновационного развития.

4. Такой популярный сегодня механизм реализации концепции, как БОР, методологически слабо проработан на уровне российских регионов, несмотря на весомые усилия и финансовые ресурсы, которые государство затрачивает на его внедрение и реализацию, потому эффективность его сомнительна. Возражение, безусловно, вызывает не сама идея необходимости увязки размера выделяемых финансовых средств и полученного результата, а практически безальтернативная установка на оценку результата в виде совокупности в основном количественных показателей эффективности по принципу оценить все количественное, а остальное «потерять», что крайне сомнительно в силу маскировки реальных результатов различными фальш-панелями для оправдания финансовых затрат.
5. В силу прогнозируемого серьезного дефицита доходного потенциала регионов не затрагивается тема оптимизации налогообложения, которое в нынешнем его виде не стимулирует, а тормозит развитие регионов.
6. В основе стратегии лежит концепция пространственного развития, однако предполагающая централизованное управление. При всей важности пространственного подхода региональное управление должно быть сбалансированным, учитывающим особенности сложного объекта – региона, – включая его отраслевую, геополитическую, общественно-политическую, социально-психологическую, культурно-историческую и т. д. составляющие) [3]. Очевидно, что полноценное стратегирование не может исполняться только за счет отраслевых министерств, в то же время изначально предполагает фактический приоритет при реализации концепций, программ и проектов федеральной власти при подчиненной роли регионов. Это логично, поскольку предполагает осуществление общегосударственных интересов в области пространственного развития страны, одновременно требуя высокого уровня проработки и согласованности государственных и региональных управленческих решений. При этом весь опыт реформ, проводимых федеральной властью, свидетельствует о недостаточной проработке и низкой эффективности принимаемых решений. Поэтому, учитывая большую ресурсоемкость последствий управленческих решений в сфере пространственного планирования, а также весомую социальную составляющую, стратегии должны быть особо тщательно проработаны с прогнозированием последствий и возможной коррекцией со стороны представителей регионов и экспертов.

Таким образом, чтобы Стратегия была реализуемой и эффективной, она должна предусматривать несколько основных моментов:

- а) основываться на реальном материале, отражающем возможности региона;
- б) иметь прозрачные правила работы для всех региональных игроков, в частности – защита бизнеса от рейдерских захватов, незаконных проверок и злоупотреблений со стороны государственных органов власти;
- в) быть выработана вместе с другими стейкхолдерами – бизнесом, экспертным сообществом, исполнительной и законодательной властью региона;
- г) отвечать на вопросы о приоритетах и ожидаемых результатах.

Ключевым недостатком подавляющего большинства региональных стратегий является отсутствие конкретики: шаблонность и расфокусированность стратегических целей, размытость формулировок операционных целей и задач, отсутствие или недостаточная проработанность индикаторов эффективности и результативности, плана мониторинга выполнения, отсутствие оценки по несколь-

ким сценариям развития в разрезе необходимых ресурсов для выполнения стратегии и их источников, а также несогласованность единого видения направлений развития региона между администрацией региона, бизнесом и общественностью.

Учет и преодоление всех выделенных недостатков в стратегическом планировании развития региона будет способствовать созданию эффективной упорядоченной системы стратегического управления субъектом Федерации.

Литература

1. Гранберг, А. Многоуровневая стратегия пространственного развития РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.forumstrategov.ru/>
2. Егоров К. Ю. Оценка эффективности реализации стратегии социально-экономического развития региона // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2010. № 10 (72). С. 10–16.
3. Напреенко В. Г., Нариньяни А. С., Смирнов Е. П. Моделирование региональной экономики: новый уровень качества и безопасности // Финансы, экономика, безопасность. 2005. № 4 (9).
4. Стратегическое управление: регион, город, предприятие / под ред. Д. С. Львова, А. Г. Гранберга, А. П. Егоршина. М.: Экономика, 2004.
5. Требования (технический стандарт) к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, утверждены приказом Министерства регионального развития РФ от 27 февраля 2007 г. № 4 [Электронный ресурс]. URL: www.minregion.ru/OpenFile.ashx/tstdnrt.doc?AttachID=505.

УДК 339.923

Каверзин Сергей Александрович

ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ РОССИИ И ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ВТО В УСЛОВИЯХ САНКЦИЙ

В статье рассматриваются последствия от введения ограничительных мер против России в различных секторах экономики, а также ответные санкции. Анализируется деятельность ВТО в контексте введения санкций Евросоюзом в отношении нашей страны, выявлены альтернативные сценарии формирования интеграционных связей России.

Ключевые слова: членство в ВТО, ограничительные меры, запрет на импорт, санкции, Таможенный союз, Евразийский союз.

Sergey Kaverzin

TRENDS AND PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF RELATIONS BETWEEN RUSSIA AND MEMBER STATES OF THE WTO IN TERMS OF SANCTIONS

The article discusses the consequences of the introduction of restrictive measures against Russia in various sectors of the economy, as well as retaliatory sanctions. The activities of the WTO in the context of the imposition of sanctions by the European Union towards our country, identified alternative scenarios of formation of integration relations of Russia.

Key words: Membership in the WTO, restrictive measures, a ban on the import, sanctions, Customs Union, Eurasian Union.

Переговоры о вступлении РФ во Всемирную торговую организацию (ВТО) длились 18 лет. 10 ноября 2011 года Россия приняла на себя список обязательств по торговле товарами и услугами. Полноправным членом ВТО Россия стала 22 августа 2012 года.