

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАКТИКИ РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

Отражены методологические особенности стратегического планирования на уровне региона в контексте стратегического менеджмента. Показаны барьеры на пути эффективного использования инструментов стратегического планирования. Проведен анализ структуры и качества стратегий развития регионов Сибирского федерального округа и приведены рекомендации по совершенствованию регионального стратегического планирования.

Ключевые слова: стратегическое планирование, структура стратегии развития, стратегический менеджмент, миссия, PEST и SWOT-анализ, социально-экономическое развитие, Сибирский федеральный округ.

Сегодня переход на инновационный путь развития экономики невозможен без эффективного стратегического планирования, осуществляемого на уровне субъектов Российской Федерации. Для успешного перехода к инновационной экономике государству необходимо решить ряд задач, связанных с повышением уровня и качества жизни населения, поиском новых источников развития и путей эффективного использования ресурсов, созданием институциональных условий для повышения инновационной активности бизнеса в направлениях модернизации технологических процессов и производства принципиально новых конкурентоспособных продуктов. Решение вышеперечисленных задач возможно в рамках стратегического планирования, которое осуществляется путем разработки концепций, доктрин, стратегий, программ развития экономики. Реальная практика стратегического планирования в российских регионах пока далека от совершенства: не принимаются во внимание специфические особенности региональных экономических систем как объектов стратегического планирования, в процессе формирования стратегий развития используется устаревший методический инструментарий, низкая степень согласованности стратегических документов конкретного региона со стратегиями развития отраслей РФ и стратегическими документами соседних субъектов РФ и т. д. Следует также отметить, что в структуре региональных стратегических документов нередко отсутствуют элементы, отвечающие современным требованиям стратегического менеджмента. Как доказывает зарубежная и российская практика, использование концепции стратегического менеджмента на уровне компании при формировании и реализации стратегии ее долгосрочного развития показывает значительные результаты, проявляющиеся в повышении эффективности деятельности компании, ее конкурентоспособности и формировании положительного имиджа, что в итоге оказывает позитивное мультипликативное воздействие на ее

развитие. Регион как объект управления не равнозначен фирме, однако применение отдельных категорий, параметров функционирования фирмы в процессе управления регионом, в том числе при разработке и реализации стратегии, является необходимым условием эффективности реализации стратегических целей.

Известно, что для всех регионов России эффективное использование инструментов стратегического планирования является актуальным и служит гарантом будущей социально-экономической стабильности региона. В связи с этим возникает потребность в рассмотрении методологических особенностей построения и совершенствования стратегического планирования в Сибирском федеральном округе (СФО), где раньше, чем в остальных округах, была начата разработка комплексных программ и стратегий развития территорий – от регионов до муниципальных образований.

В данной статье авторы ставят своей целью проанализировать структуру и качество стратегий развития регионов на примере СФО.

Большой вклад в развитие методологии стратегического планирования внесли такие ученые, как А. Чандлер, П. Дрюкер, М. Портер, И. Ансофф, Д. Миллер, Г. Минцберг, Г. Хамел, К. Н. Прохлад, М. Трейси, Ф. Вирсем, Дж. Мур и др.

А. Чандлер, автор работы «Стратегия и структура» 1962 г., считает, что стратегия должна «определять долгосрочные цели предприятия, намечать действия и размещать необходимые для решения поставленных задач ресурсы» [1]. Долгосрочные цели следует менять только в том случае, если меняются внутренние и внешние условия среды организации. М. Портер определяет стратегию как форму согласования организации с ее окружающей средой [2]. Задачей стратегии является поддержание динамического, а не статического равновесия организации.

В регионах стратегия социально-экономического развития разрабатывается и реализуется совместными усилиями органов местного самоуправ-

ления, общественных организаций, представителей частного бизнеса, науки и образования. Из указа Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» под стратегическим планированием в РФ понимается определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности. Стратегическое планирование осуществляется путем разработки концепций, доктрин, стратегий, программ, проектов (планов) устойчивого развития РФ с учетом задач обеспечения национальной безопасности. Основным способом достижения стратегических целей ее устойчивого развития РФ и обеспечения национальной безопасности является реализация стратегических национальных приоритетов, включая приоритеты социально-экономического развития РФ [3].

По отношению к региону понятие «стратегия развития» конкретизируется и требует процедуры коммуникации: участия большинства наиболее активных и заинтересованных жителей территории, представителей местной власти и федеральной власти, бизнес-элиты в процедуре разработки и принятия стратегии [4].

Стратегическое планирование социально-экономического развития региона – это систематический процесс, с помощью которого местные сообщества формируют картину своего будущего и определяют этапы его достижения исходя из местных ресурсов. Оно включает в себя [5]:

- согласование групповых интересов внутри общества;
- инвентаризацию реальных ресурсов, ограничений и благоприятных факторов;
- определение реально осуществимых задач и целей;
- формирование программ и планов действий.

Из приведенных определений видно, что со стороны стратегического менеджмента выработка стратегии направлена прежде всего на адаптацию организации к изменениям внутренних и внешних условий. Использование данного подхода с целью совершенствования регионального стратегического планирования означает внедрение дополнительных элементов в стратегии социально-экономического развития регионов, таких как анализ внешней среды (PEST-анализ) и SWOT-анализ. Стратегическое планирование на уровне регионов должно осуществляться в контексте общих системных преобразований экономики и общества.

Согласно проекту федерального закона «О государственном стратегическом планировании» стратегия социально-экономического развития субъек-

та РФ на долгосрочную перспективу должна содержать следующие обязательные элементы [6]:

- 1) оценку достигнутых целей и комплексных проблем социально-экономического развития субъекта РФ;
- 2) цели социально-экономического развития субъекта РФ и показатели их достижения;
- 3) основные направления достижения долгосрочных целей социально-экономического развития субъекта РФ;
- 4) задачи, решение которых обеспечивает достижение долгосрочных целей стратегии;
- 5) сроки и этапы реализации стратегии;
- 6) ожидаемые результаты реализации стратегии;
- 7) оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии;
- 8) план мероприятий по реализации стратегии на среднесрочный период;
- 9) иные положения, определяемые высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Следует отметить, что важнейшая составная часть стратегического планирования любой организации – выработка миссии и целей. В стратегическом менеджменте миссия выражает общую цель деятельности организации, в которой определяется смысл существования организации, ее философия, какие технологии используются, какую потребность она удовлетворяет.

Таким образом, наряду с базовыми элементами стратегии, указанными в проекте федерального закона «О государственном стратегическом планировании», можно выделить следующие элементы, заложенные в стратегическом менеджменте и дополняющие стратегии социально-экономического развития регионов:

- определение миссии;
- анализ внешней среды (PEST-анализ, анализ конкурентов и т. д.);
- SWOT-анализ;
- мониторинг стратегии и контроль за ее реализацией.

Наличие вышеперечисленных элементов в стратегии региона будет говорить о неформальном подходе к формированию стратегии со стороны региональных властей, положительно характеризующем уровень качества выполняемых работ и осознания ответственности за будущее региона, в противном случае отсутствие важнейших элементов стратегического менеджмента способно снизить эффективность стратегического планирования на уровне региона.

Анализ стратегий регионов с точки зрения наличия вышеизложенных элементов показал следующую картину¹:

Миссия. Чрезвычайно важной составляющей стратегии развития региона, особенно долгосрочной, является миссия. Однако среди всех долгосрочных стратегий с миссией определились лишь 4 региона:

- Республика Бурятия,
- Республика Тыва,
- Кемеровская область,
- Новосибирская область.

Формулировки миссий регионов сильно отличаются по содержанию. Каждая миссия отражает будущее место региона в системе межсубъектных и межрегиональных экономических связей. Например, миссия Республики Бурятия звучит следующим образом: с учетом ее геоэкономического, геополитического и геокультурного положения миссия может состоять в обеспечении межрегиональной коммуникации, деловых, социальных связей – стать воротами в Северо-Восточную Азию, что исторически присуще этой территории, а также подтверждается оценками перспектив региона во внешнем окружении.

У Новосибирской области миссия разработана в другом направлении. Миссию области местные власти видят в превращении области в главный инновационный центр на Востоке России, отвечающий вызовам XXI в., и в один из наиболее комфортных для проживания, труда и отдыха регионов страны.

Миссия детализирует статус региона и обеспечивает ориентиры для выработки целей и стратегий. Миссия редко меняется, она должна быть актуальна вчера, сегодня, завтра.

Цели. Стратегические цели присутствуют во всех стратегических документах. Наиболее часто встречающаяся формулировка цели звучит как повышение уровня и качества жизни населения на основе устойчивого экономического развития региона. Кроме того, часто целью является повышение отдельных экономических показателей до определенного значения. Например, стратегической целью развития Иркутской области является создание комфортной среды проживания и приближение качества жизни населения к уровню развитых стран (государств-членов Организации экономического сотрудничества и развития – ОЭСР). А стратегической целью социально-экономического развития Республики Бурятия является обеспечение качества жизни населения не ниже среднероссийского на основе устойчивого экономического роста.

Также встречаются цели, связанные с развитием инновационного потенциала региона. Например, в Алтайском крае одним из элементов страте-

гической цели является создание эффективного аграрно-промышленного и научно-инновационного комплекса.

Достаточно интересен опыт Республики Тыва в разработке стратегических целей. Местные власти на основе проведенного анализа проблем и перспектив развития отраслей экономики и социальной сферы и стратегического анализа развития республики в целом определили три стратегические цели развития на период до 2020 г. Каждая стратегическая цель имеет свой индекс приоритетности, который характеризует уровень интенсивности и объема приложения усилий для ее достижения, а также степень ее влияния на достижение поставленной генеральной цели.

Таким образом, использование индекса приоритетности в стратегическом планировании позволяет выстроить логику мероприятий согласно их приоритетности и повысить результативность при реализации стратегии развития региона.

Задачи. Анализ задач стратегических документов показал, что они лишь формально соответствуют задачам Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. Все задачи можно отнести к созданию благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата путем проведения институциональных преобразований, реформирования промышленности для повышения ее диверсифицированности, нормативно-правовых преобразований и т. д.

Анализ внешней среды. Полноценный PEST-анализ ни один из регионов не провел. Стратегии ограничиваются анализом существующего положения региона, в редких случаях упоминая, как оно соотносится хотя бы с социально-экономическим положением России, не говоря уже о зарубежных странах и общемировых тенденциях. Некоторые элементы PEST-анализа все же были использованы такими регионами, как Томская область, Алтайский край и Республика Тыва. В Алтайском крае были определены: основные тенденции и процессы (внутренние и внешние), определяющие развитие индустрии туризма в регионе; оценка потенциала отдельных направлений торгово-экономического сотрудничества; направления международного проектного сотрудничества. Также была оценена возможность и перспектива развития стратегического партнерства между Алтайским краем и Новосибирской областью в сфере инновационной деятельности. В стратегии развития Томской области оценка потенциала роста секторов экономики осуществляется с учетом влияния глобальных и национальных тенденций. В страте-

¹ Исследовательская работа выполнялась в рамках государственного контракта на оказание консультационных услуг в области анализа стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа.

гии детально описаны ключевые вызовы, такие как возрастание роли нематериальных активов в эпоху экономики знаний, глобализация экономики, мировые цены на энергоносители, неопределенность экономической и региональной политики РФ.

Мы считаем, что причина не востребоваемости анализа внешней среды связана с тем, что в стратегических документах регионы не рассматриваются как субъекты рынка. О развитии межрегиональной конкуренции можно говорить с известной долей условности. Поэтому естественно, что анализировать окружающую среду для многих регионов представлялось излишним.

SWOT-анализ и выработка стратегических альтернатив. Полноценный SWOT-анализ провели только 9 регионов. Стратегические альтернативы рассматривают 11 регионов из 12. Такие регионы, как Республика Алтай, Республика Хакасия, не представили визуально в виде таблицы такие категории, как сильные и слабые стороны, возможности и угрозы. В стратегии Томской области до 2020 г. присутствуют только некоторые элементы SWOT-анализа, т. е. рассмотрены проблемы, конкурентные преимущества и возможности для развития. К конкурентным преимуществам Томской области относятся развитый научно-образовательный комплекс, качественный человеческий капитал, богатые природные ресурсы.

В Алтайском крае SWOT-анализ реализован для разных сценариев развития. В стратегии развития Алтайского края определены три основных сценария долгосрочного развития (инерционный, инвестиционный, инновационно-активный), являющихся наиболее вероятными в прогнозируемых на перспективу экономических условиях.

В стратегии социально-экономического развития Омской области до 2020 г. перечислены только конкурентные преимущества, ограничивающие

факторы, перспективные возможности и потенциальные риски, но нет выработки стратегических альтернатив.

По результатам анализа собранной информации по стратегиям развития регионов СФО был выделен основной критерий оценки качества программ. Оценивались программы на наличие обязательных элементов с позиции требований федерального законодательства (Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации и приказ Министерства регионального развития РФ от 27.02.2007 г. № 14 «Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации») и с позиции требований концепции стратегического менеджмента. Соответственно, для критерия наличия каждого элемента предложена следующая система оценки:

- 1) наличие данного элемента как самостоятельного раздела стратегии – 2 балла (максимальный балл);
- 2) принципиальное отсутствие данного элемента в стратегии – 0 баллов (минимальный балл);
- 3) представление данного элемента как составной части другого элемента и его частичное раскрытие – 1 балл (промежуточное значение).

Итоговые результаты оценки отражены в таблице, при этом по каждому итогу проведено ранжирование регионов и определено место каждого региона в рейтингах наличия обязательных элементов согласно федеральному законодательству и концепции стратегического менеджмента.

Таким образом, проведенное ранжирование показало:

- 1) в стратегиях регионов СФО присутствует большая часть элементов согласно требованиям федерального законодательства (Концепция стратегии социально-экономического развития регио-

Градации регионов по качеству долгосрочных стратегий развития

Регион СФО	Градации по обязательным элементам стратегии развития				Итоговый рейтинг	
	согласно федеральному законодательству		согласно концепции стратегического менеджмента			
	Суммарный балл*	Место региона в рейтинге	Суммарный балл	Место региона в рейтинге	Суммарный балл**	Место региона в рейтинге
Республика Тыва	16	1	5	1	21	1
Республика Бурятия	16	1	4	2	20	2
Забайкальский край	15	2	3	3	18	4
Кемеровская область	14	3	4	2	18	4
Новосибирская область	14	3	5	1	19	3
Республика Алтай	14	3	2	4	16	6
Республика Хакасия	13	4	1	5	14	7
Алтайский край	12	5	5	1	17	5
Красноярский край	12	5	2	4	14	7
Иркутская область	11	6	3	3	14	7
Томская область	14	3	3	3	17	5
Омская область	8	8	3	3	11	9

* Градация проводится путем присвоения каждому элементу баллов по 2-балльной шкале на основании оценки наличия каждого элемента в стратегии. Максимальный суммарный балл составляет 16.

** Максимальный суммарный балл составляет 24.

нов Российской Федерации и приказ Министерства регионального развития РФ от 27.02.2007 г. № 14 «Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации»);

2) по наличию обязательных элементов согласно концепции стратегического менеджмента регионы показывают уже не такие высокие результаты. Максимальный балл, набранный по данной градации, составил 5 из возможных 8. Такие субъекты, как Республика Тыва, Новосибирская область и Алтайский край, набрали по 5 баллов. Томская область набрала 3 балла наряду с такими регионами, как Забайкальский край, Иркутская и Омская области. Таким образом, она занимает 3-е место в данном рейтинге;

3) итоговый рейтинг позволил выявить регионы, показавшие максимальные значения – республики Тыва, Бурятия и Новосибирская область. Новосибирской области удалось выйти на первое место благодаря первому месту по второму рейтингу – наличию обязательных элементов согласно концепции стратегического менеджмента, поскольку в первом рейтинге регион занял лишь 3-е место. Томская область занимает 5-е место в итоговом рейтинге.

Анализ структуры и качества стратегий развития регионов на примере Сибирского федерального округа показал следующее:

1. Стратегии социально-экономического развития имеют все регионы СФО.

2. Согласно официально размещенной информации все регионы СФО имеют разработанные среднесрочные программы развития.

3. Все регионы СФО имеют документы, регламентирующие процесс регионального стратегического планирования.

4. Структура стратегий развития регионов с учетом их особенностей в общем виде может быть представлена обязательными элементами согласно проекту федерального закона «О государственном стратегическом планировании» и обязательными элементами с точки зрения стратегического менеджмента.

5. Среди всех долгосрочных стратегий с миссией определились лишь 4 региона (республики Бурятия и Тыва, Кемеровская и Новосибирская области). Отсутствие или невнятная формулировка миссии гарантирует региону отсутствие будущего как у самостоятельной социально-экономической единицы. Полноценный PEST-анализ ни один из регионов не провел, так как отсутствуют рекомендации в «требованиях к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» по применению в разработке стратегии развития региона данного вида анализа. Отдель-

ные элементы PEST-анализа были использованы такими регионами, как Томская область, Алтайский край и Республика Тыва. Применение PEST-анализа позволит регионам СФО выявить силы воздействия и причины негативных тенденций в развитии экономики на уровне региона. Результаты PEST-анализа позволят разработать различные варианты решения социально-экономических проблем регионов.

6. SWOT-анализ провели только 9 регионов СФО из 12. В трех регионах (Томская область, Республика Алтай, Республика Хакасия) присутствуют отдельные элементы SWOT-анализа, например перечислены только конкурентные преимущества, ограничивающие факторы, перспективные возможности и потенциальные риски, а сильные и слабые стороны регионов не представлены.

7. Поэтапная актуализация стратегии развития с учетом особенностей стратегического менеджмента.

Результаты анализа структуры и качества стратегий развития регионов СФО привели к формированию следующих рекомендаций по совершенствованию стратегического планирования на уровне регионов:

1. Использовать обязательные элементы стратегии с точки зрения стратегического менеджмента, такие как Миссия, PEST- и SWOT-анализ, мониторинг стратегии.

2. Включать в стратегию развития все элементы PEST-анализа для более глубокого анализа внешней среды региона, чтобы иметь наглядное представление о политических, социальных, технологических и экономических аспектах внешней среды региона, которые могут повлиять на реализацию стратегии развития и качество ее результатов.

3. Разрабатывать стратегии регионального развития с учетом интересов и конкурентных преимуществ соседних регионов.

4. Стратегия должна обеспечивать преодоление технологического отставания и ускорение инновационного развития экономики.

5. Проводить мониторинг реализации региональных стратегий и программ.

6. Использовать институциональный подход в процессе доработки стратегии развития путем определения степени влияния институциональных факторов на развитие секторов экономики региона. В качестве таких институциональных факторов можно выделить: имущественные отношения, размещение производительных сил, человеческий капитал и рынок труда, либерализацию цен и тарифную политику, уровень жизни – экономические и экологические факторы. Институциональный подход предполагает описание проблем, возникающих в процессе воздействия институциональных фак-

торов на развитие секторов экономики, и разработку плана мероприятий по их решению с учетом назначения исполнителей и срока выполнения работ. В мировой практике институциональный подход является современным и эффективным методом

стратегического планирования при формировании инновационной экономики.

7. Проводить поэтапную актуализацию стратегии развития в ответ на структурные изменения экономической системы и окружающей среды.

Список литературы

1. Chandler A. D., Jr. *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. Cambridge: MIT Press, 1962. 463 p.
2. Porter M. E. *Towards a Dynamic Theory of Strategy* // *Strategic Management Journal*, 1991, 12 (Winter Special Issue). P. 95–17.
3. Об основах стратегического планирования в Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. № 536.
4. Барышева Г. А. Стратегическое планирование – фактор успешного развития региона // *Вестн. Томского гос. пед. ун-та (Tomsk State Pedagogical University Bulletin)*. 2005. Вып. 5 (49). С. 28–39.
5. Гапоненко А. Л., Панкрухин А. П. *Стратегическое управление: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Менеджмент организации»*. 3-е изд., стер. М.: Омега-Л, 2008. 464 с.
6. О государственном стратегическом планировании: проект федерального закона от 21.11.2011 г.

Черданцева И. В., кандидат экономических наук, доцент кафедры.

Национальный исследовательский Томский политехнический университет.

Пр. Ленина, 30, Томск, Россия, 634050.

E-mail: cherdan@tomsk.gov.ru

Дибров А. М., ассистент, аспирант.

Национальный исследовательский Томский политехнический университет.

Пр. Ленина, 30, Томск, Россия, 634050.

E-mail: dibrov5@yandex.ru

Материал поступил в редакцию 08.10.2012.

I. V. Cherdantseva, A. M. Dibrov

THE PRACTICE IMPROVEMENT OF REGIONAL STRATEGIC PLANNING AND SOCIAL-ECONOMIC AND INNOVATION DEVELOPMENT

The paper reveals the methodological features of strategic planning at the regional level in the context of strategic management. The problems to the effective using of strategic planning tools are shown. The structure and quality of development strategies of the Siberian Federal District are analyzed. Authors provide recommendations for improving the regional strategic planning.

Key words: *strategic planning, structure, strategy, strategic management, mission, PEST and SWOT-analysis, social-economic development of the Siberian Federal District.*

Cherdantseva I. V.

National Research Tomsk Polytechnic University.

Pr. Lenina, 30, Tomsk, Russia, 634050.

E-mail: cherdan@tomsk.gov.ru

Dibrov A. M.

National Research Tomsk Polytechnic University.

Pr. Lenina, 30, Tomsk, Russia, 634050.

E-mail: dibrov5@yandex.ru