

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

Институт региональных исследований
и городского планирования

«Будущее регионов России:

аналитический обзор
документов стратегического
планирования субъектов РФ»

Авторы:

Ильина Ирина Николаевна
Плисецкий Евгений Евгеньевич
Копыченко Галина Сергеевна
Рыбина Евгения Геннадьевна
Климова Владлена Сергеевна



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Москва, 2015

Введение

Стремительные изменения в России и мире в конце XX – начале XXI века отразились на состоянии экономики и государственных институтов, уровне, качестве жизни населения и обусловили тем самым широкий интерес к стратегическому планированию.

Сложившаяся экономическая, финансовая и геополитическая ситуация вывела на первый план необходимость уточнения приоритетов социально-экономического развития на всех уровнях управления Российской Федерации. Поиск новых драйверов развития для обеспечения устойчивого экономического роста, притока инвестиций, качественных изменений в экономике и социальной сфере, особенно в условиях экономических санкций, требует решения долгосрочных задач формирования конкурентного потенциала, создания инновационной экономики и обеспечения национальной безопасности страны. Сегодня, учитывая рассмотренные выше тенденции и сложные вызовы, наличие собственных действенных стратегий для субъектов Российской Федерации – вопрос стабильности и уверенности в будущем.

Мировой опыт свидетельствует, что построение эффективной системы стратегического планирования развития государства на всех уровнях административно-территориальной иерархии способствует решению подобного рода задач. Это особенно актуально для России, имеющей самое большое среди стран мира число субъектов федерации. Даже в кризисные периоды условием долгосрочной стабильности становится необходимость обеспечения реализации намеченных стратегических приоритетов развития.

Принятие 28 июня 2014 года 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – 172-ФЗ)¹

¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ] [Электронный ресурс] // СПС «Консультант-

обеспечило новые правовые рамки стратегирования, требующие кардинального изменения всей системы стратегического планирования. Эта проблема становится еще более значимой в связи с тем, что с начала 2000-х годов на федеральном, региональном и частично муниципальном уровнях уже сложилась достаточно развитая система разработки и реализации стратегических документов.

Именно поэтому нормативно-правовое закрепление стратегического планирования в нашей стране является долгожданным и важным шагом на пути выстраивания эффективного управления сложной и сильно дифференцированной по уровню развития территориальной социально-экономической системой России.

Принятие 172-ФЗ способствует созданию комплексной системы стратегического планирования в Российской Федерации, объединяющей три уровня управления. Данный закон регулирует рамочные сроки разработки документов стратегического планирования, устанавливает полномочия участников этого процесса, определяет иерархию и общее содержание документов, закрепляет обязательность их регистрации и включения в специальный реестр, обозначает необходимость общественного обсуждения и возможность привлечения заинтересованных сторон к разработке документов стратегического планирования, а также мониторингу и контролю за их реализацией.

Главной задачей проведенного обзора является анализ действующих стратегий социально-экономического развития субъектов РФ с целью обобщения накопленного опыта стратегического планирования, систематизации сформированных приоритетов и целевых индикаторов

Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 15.02.2015).

социально-экономического развития регионов, выявления существующих достижений и недостатков современной системы стратегического планирования на уровне субъектов РФ и выявления направлений ее совершенствования.

1. Оценка действующих стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации

По состоянию на февраль 2015 года утвержденные стратегические документы социально-экономического развития (далее – стратегии) имеют 79 из 85 субъектов Российской Федерации.

Разработанные проекты стратегий имеют 3 региона: Москва, Тульская область, Красноярский край. Стратегии и даже их проекты отсутствуют у Рязанской области², Республики Крым и Севастополя (рисунок 1).

В рамках данного доклада аналитический обзор стратегий выполнялся по двум направлениям:

- содержательный анализ стратегий, позволяющий определить видение субъектами РФ перспектив своего развития, так называемый «образ будущего»;
- анализ качества стратегий как документов планирования и управления.

² В Рязанской области распоряжением Правительства Рязанской области от 30.01.2014 № 27-р «О межведомственной комиссии по разработке проекта Стратегии социально-экономического развития Рязанской области на период до 2025 года» утвержден план мероприятий («дорожная карта») по разработке проекта Стратегии социально-экономического развития Рязанской области на период до 2025 года.



Рисунок 1 – Анализ разработки документов стратегического планирования в субъектах РФ

Источник: составлено авторами.

1.1. Стратегическое видение социально-экономического положения субъектов РФ в 2020 году («Образ будущего»)

Одной из ключевых проблем социально-экономического развития РФ в период 2000-2012 гг. является возрастающая межрегиональная экономическая дифференциация. Согласно результатам НИР «Динамика и взаимосвязь человеческого капитала, качества управления и экономического роста в регионах России (2000-2012 гг.)»³, неоднородность экономического пространства в значительной степени связана с качеством человеческого капитала и эффективностью

³ Проект выполнен коллективом Института региональных исследований и городского планирования в рамках Программы фундаментальных исследований ВШЭ (ТЗ-157) в 2014 г. – Режим доступа: <http://www.hse.ru/org/projects/124124522> (дата обращения: 23.03.2015).

деятельности региональных органов исполнительной власти. Результаты проведенного в рамках исследования корреляционно-регрессионного анализа показали, что для таких регионов как Калужская и Нижегородская области зависимость экономического роста прямо пропорциональна качеству управления, в том числе, принимаемых управленческих решений. Таким образом, основная задача региональных властей заключается в обеспечении сбалансированного развития за счет повышения качества управления.

Стратегии социально-экономического развития являются базовыми документами, определяющими перспективы долгосрочного развития регионов. Стратегии направлены на устойчивое развитие всех сфер жизнедеятельности регионов, обеспечивают увязку долгосрочных приоритетов с бюджетными возможностями и программными мероприятиями, учитывают интересы всех субъектов региона; тесно связаны с другими механизмами и инструментами управления развитием субъектов РФ.

«Образ будущего» субъекта РФ – это детализированное представление прогнозируемого уровня социально-экономического развития региона во взаимосвязи всех составляющих его элементов. Формирование «образа будущего» регионов России в стратегиях осуществляется как путем определения стратегических целей и задач, выделения приоритетов развития и инвестиционных проектов, так и путем установления целевых индикаторов и ключевых показателей будущего развития.

Стратегии социально-экономического развития всех субъектов РФ предполагают некий позитивный «образ будущего». Анализ стратегий показывает, что эти «образы» во многом схожи, несмотря на значительные различия регионов. Они имеют ряд общих принципиально важных параметров: все региональные стратегии гарантируют достижение высокого благосостояния населения; инновационность экономического

развития; экологически благоприятную среду обитания. Доминируют универсальные парадигмы стратегического развития, применимые ко всем без исключения субъектам РФ с их особенностями и спецификой.

Анализ стратегических целей и задач, закрепленных в стратегиях социально-экономического развития регионов России, позволил выделить семь приоритетных направлений, среди которых:

- экономический рост и/или повышение конкурентоспособности экономики;
- рост качества и уровня жизни населения;
- развитие инноваций;
- повышение эффективности управления;
- развитие интеграционных связей с другими регионами или странами;
- инфраструктурная модернизация;
- улучшение среды проживания, улучшение экологической обстановки.

Большинство регионов России в качестве основных приоритетов будущего развития выделяют экономический рост и/или повышение конкурентоспособности экономики (76 регионов) и рост качества и уровня жизни населения (74 региона). Примерно половина анализируемых субъектов РФ в качестве приоритетов развития также выделяет инфраструктурную модернизацию и улучшение среды проживания (37 регионов), развитие инноваций (36 регионов) и повышение эффективности управления (30 регионов). Для ряда регионов России характерно закрепление таких приоритетов, как развитие интеграционных связей с другими регионами или странами (17 регионов) и улучшение экологической обстановки (17 регионов).

Одни регионы формулируют цель комплексно, делая акцент на различных сферах жизнедеятельности. Например, в Костромской области стратегической целью является

«повышение уровня благосостояния и качества жизни жителей области и выстраивание конкурентоспособной модели экономики области на основе современных методов управления, эффективного оборота и расходования ресурсов, выполнения экономических, финансовых, социальных обязательств перед обществом», в Хабаровском крае – «формирование такой территориальной социально-экономической системы, которая обеспечивала бы высокий жизненный уровень и качество жизни населения для реализации геополитической задачи закрепления населения на Дальнем Востоке на основе формирования и развития высоко конкурентной экономики при соблюдении соответствующих экологических ограничений».

Другие регионы выделяют в цели несколько приоритетных направлений: в Липецкой области это «повышение благосостояния и качества жизни населения; создание инновационной и конкурентоспособной экономики в регионе; улучшение экологической обстановки и качества окружающей среды; создание и внедрение системы эффективного государственного управления в области». В Ненецком автономном округе – «опережающий экономический рост за счет развития базового сектора; привлекательный для жизни и работы регион: высокие стандарты благосостояния человека и качества жизни; диверсификация экономики, превращение инноваций и человеческого капитала в ведущий фактор экономического роста; современная и эффективная инфраструктура; эффективная и сбалансированная система государственного управления».

Ключевая роль в формировании «образа будущего» принадлежит целевым показателям стратегий. Анализ целевых индикаторов в стратегических документах регионов России выявил значительную дифференциацию данных показателей по составу, типу, прогнозному периоду и единицам измерения, что ограничивает возможность составления комплексного «образа» социально-экономического развития субъектов Российской Федерации к 2020 году.

В качестве ключевых показателей, наиболее часто представленных в стратегических документах регионов России, были выделены: валовый региональный продукт (млрд. руб.), инвестиции в основной капитал (млрд. руб.), численность населения (тыс. чел.), валовый региональный продукт на душу населения (тыс. руб./чел.), ожидаемая продолжительность жизни при рождении (лет), доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в общей численности населения (%) и общий коэффициент рождаемости (чел. на 1000 населения).

Целевые показатели по динамике ВРП к 2020 году отражены в стратегиях 43 регионов России; по инвестициям в основной капитал – в 27, численности населения – в 39, целевое значение ВРП на душу населения – в 27, целевое значение по ожидаемой продолжительности жизни – в 33, целевое значение по доле населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума – в 35, целевое значение по общему коэффициенту рождаемости – в 15 регионах.

В целях оценки качества прогнозирования и формирования целевых показателей стратегических документов был проведен их сравнительный анализ с прогнозируемыми значениями аналогичных показателей в «Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Прогноз), а также фактическими результатами развития регионов за 2012-2013 годы.

Можно отметить, что отдельными субъектами РФ прогнозируется слишком оптимистичный рост, не в полной мере отвечающий реалиям текущего развития страны, с другой стороны, ряд регионов прогнозирует незначительный рост показателей, что заведомо определяет их достижение к заявленному периоду и, таким образом, гарантирует успешную реализацию стратегии.

Наибольший рост валового регионального продукта к 2020 году по сравнению с 2012 годом запланирован в Республике Калмыкия (6,3 раза), Чеченской Республике (4,2 раза), Камчатском крае (4,1 раза), Липецкой области (3,5 раза) (таблица 1).

Таблица 1 – Прогноз изменения ВРП в Стратегиях социально-экономического развития регионов

Субъект РФ	ВРП в 2012 г., млрд руб.	ВРП на 2020 год, млрд руб.
Брянская область	209,8	156,1
Ивановская область	136,5	134,6
Липецкая область	294,9	1030,3
Псковская область	108,2	283,1
Республика Адыгея	65,2	49,1
Республика Калмыкия	34	214,6
Краснодарский край	1438,5	1102,5
Республика Дагестан	378	751,5
Карачаево-Черкесская Республика	59,5	157,2
Республика Северная Осетия-Алания	99,7	285,4
Чеченская Республика	103,7	437,9
Кемеровская область	717,7	1950,2
Камчатский край	127	517,8

Источник: составлено авторами.

При этом в Прогнозе, даже при реализации инновационного сценария, к 2030 году предусмотрен рост суммарного ВРП регионов России по отношению к 2011 г. в 2,15 раза. А в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах – в 2,2 - 2,5 раза, Приволжском ФО – 2 раза, на юге России – в 2,4 - 2,7 раза.

В ряде стратегий отмечается тенденция к снижению значения показателя ВРП в 2020 году по сравнению с 2012 годом: Краснодарский край (в 0,77 раза), Республика Адыгея (в 0,75 раза), Брянская область (в 0,74 раза).

Рисунок 2 наглядно демонстрирует, что 17 из 42 анализируемых регионов России в своих стратегических планах не

обеспечивают среднероссийских темпов роста значений ВРП, в то время как 18 регионов придерживаются среднероссийских темпов роста, а 8 регионов имеют плановые темпы роста, превышающие среднероссийский уровень. Например, Республика Калмыкия прогнозирует рост ВРП к 2020 году по сравнению с 2012 годом в 2,9 раза, превышающий среднероссийский уровень за тот же период; Чеченская Республика и Камчатский край – в 1,9, Липецкая область – в 1,6 раза.



Рисунок 2 – Изменение значения ВРП субъектов РФ (2020 год к 2012 году), раз

Источник: составлено авторами.

При этом стоит отметить, что по результатам 2012 года 24 региона достигли целевых значений ВРП, установленных на 2020 год, менее чем на 50%. Причем минимальные значения отмечаются у Республики Калмыкия (15,9%), Чеченской Республики (23,7%), Камчатского края (24,5%). 19 регионов достигли плановых значений более чем на 50%, при этом 4 региона уже в 2012 году превысили целевые значения

(Ивановская область – 101,5%, Краснодарский край – 130,5%, Республика Адыгея – 132,8%, Брянская область – 134,4%). Сопоставление плановых темпов роста по показателю ВРП регионов к 2020 году по сравнению с фактически достигнутым значением в 2012 году отражено на рисунке 3.



Рисунок 3 – Сравнение фактического (2012г.) и целевого (2020г.) значения ВРП субъектов РФ, %

Источник: составлено авторами.

Анализируя целевые значения показателя «ВРП на душу населения», можно отметить, что наибольший рост к 2020 году по сравнению с 2012 годом предусмотрен в Мурманской области: с 357,5 тыс. руб. до 982 тыс. руб. (в 2,75 раза), Белгородской области – с 355 тыс. руб. до 937,9 тыс. руб. (в 2,6 раза), Чувашской Республике – с 174,3 тыс. руб. до 456,4 тыс. руб. (в 2,6 раза), Свердловской области – с 344,3 тыс. руб. до 853,4 тыс. руб. (в 2,5 раза). Наименьший рост данного показателя спрогнозирован для Ненецкого автономного округа: с 3841,1 тыс. руб. до 4178,5 тыс.

руб. (в 1,09 раза) и Курганской области с 162,6 тыс. руб. до 175 тыс. руб. (в 1,08 раза).

Сопоставление целевых показателей ВРП на душу населения к 2020 году с фактически достигнутыми значениями в 2012 году отражено на рисунке 4.



Рисунок 4 – Сравнение фактического (2012г.) и целевого (2020г.) значения ВРП на душу населения субъектов РФ, %.

Источник: составлено авторами.

Сравнительный анализ фактических и целевых значений показателя ВРП на душу населения выявил, что 3 региона в 2012 году уже достигли планового значения на 2020 год: Республика Адыгея – 147,86 %, Краснодарский край – 127,91%, Республика Карелия – 102,79%. Еще 2 региона – Курганская область и Ненецкий автономный округ – имеют ВРП на душу населения, составляющий более чем 90% от целевого значения на 2020 год. Еще 3 региона: Республика Карелия, Курганская область и Ненецкий автономный округ – имеют ВРП на душу населения, составляющий более чем 90% от целевого значения на 2020 год.

В то же время, у 13 регионов из 26 анализируемых уровень ВРП на душу населения в 2012 году составляет менее 50% от целевого в 2020 году.

Сравнение плановых темпов роста по показателю инвестиции в основной капитал регионов России к 2020 году с фактически достигнутыми значениями в 2013 году отражено на рисунке 5.



Рисунок 5 – Сравнение фактического (2013г.) и планового (2020г.) значения инвестиций в основной капитал субъектов РФ, %

Источник: составлено авторами.

Так, по инвестициям в основной капитал 16 регионов по результатам 2013 года достигли целевых значений менее, чем на 50%. Наименьшие значения у Свердловской области (13,9%) и Камчатского края (14,1%). 10 регионов выполнили плановое значение более, чем на 50%. При этом Тамбовская область выполнила план на 81,5%, Республика Карелия – на 88,1%, а 2 региона даже перевыполнили план: Республика Саха (Якутия) – 100,7%, Краснодарский край – 186,5%. Столь высокое

перевыполнение плана по объему привлекаемых инвестиций в основной капитал Краснодарским краем объясняется проведением Зимней олимпиады 2014 года в городе Сочи.

Прогнозом предполагается, что среднегодовой темп роста инвестиций при инновационном сценарии за период с 2010 по 2030 гг. в целом составит 105,8%, при этом самыми высокими темпами будут расти инвестиции в экономику Дальневосточного (110%) и Уральского федеральных округов (108,6%). Однако, среднегодовые темпы роста инвестиций в основной капитал, согласно данным стратегий регионов, не соответствуют среднероссийским показателям (таблица 2).

Таблица 2 – Прогноз изменения объемов инвестиций в основной капитал в Стратегиях социально-экономического развития субъектов РФ

Субъект РФ	Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	
	фактические на 2013г.	прогнозируемые на 2020г.
Республика Карелия	30	34
Псковская область	27,2	99,2
Республика Калмыкия	14,7	57
Краснодарский край	907,2	486,5
Свердловская область	350,6	2528,6
Камчатский край	32,6	231,3
Республика Саха (Якутия)	193,9	192,4
Тамбовская область	98,1	120,4

Источник: составлено авторами.

Наибольший рост инвестиций в основной капитал к 2020 году, по сравнению с 2013 годом, запланирован в Свердловской области – 721%, что в среднегодовом выражении составляет рост в 103% (на 5,6% меньше среднего значения, спрогнозированного

для Уральского федерального округа), и в Камчатском крае – 709%, что в среднегодовом выражении составляет рост в 101,3% (на 8,7% меньше среднегодового роста, запланированного для Дальневосточного федерального округа). Наименьший рост инвестиций в основной капитал предусмотрен в Республике Карелия – 113,5% за 7 лет и в Тамбовской области – 122,8% за тот же период. В двух регионах: Краснодарском крае и Республике Саха (Якутия) – прогнозное значение объема инвестиций в 2020 году ниже фактически достигнутого к 2013 году.

Анализ прогнозного изменения численности населения позволил выявить следующие тенденции: 11 регионов прогнозируют незначительное снижение численности населения (в пределах 5%); в 28 субъектах РФ ожидается рост численности населения от 0,33% (в Свердловской области) до 140,7% в Камчатском крае. Сопоставление прогнозных значений показателя численности населения к 2020 году с фактически достигнутыми значениями в 2012 году отражено на рисунке 6.



Рисунок 6 – Сравнение прогнозируемой (2020г.) и фактической (на 01.01.2014г.) численности населения субъектов РФ, %.

Источник: составлено авторами.

При этом стоит отметить, что согласно всем перспективным оценкам, за исключением высокого варианта прогноза Росстата (Демографический прогноз до 2030 года), в России в ближайшие два десятилетия ожидается депопуляция. Все средние варианты прогнозов Росстата, Отдела народонаселения ООН и Бюро ценов США предсказывают сокращение численности населения России.

В условиях обострения демографических проблем России важно оценить видение регионами перспектив изменения численности населения на своих территориях (таблица 3).

Таблица 3 – Прогноз изменения численности населения в Стратегиях социально-экономического развития субъектов РФ

Субъект РФ	Численность населения, тыс. чел.	
	фактическая на 01.01.2014г.	прогнозируемая на 2020г.
Республика Коми	872	839,2
Кировская область	1310,9	1240
Оренбургская область	2008,5	2100
Удмуртская Республика	1517	1529,1
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	1597,2	1705
Ямало-Ненецкий автономный округ	539,7	583,5
Кемеровская область	2734,1	2845
Новосибирская область	2731,2	2784*
Камчатский край	319,9	450

* по прогнозу к 2025 году

Источник: составлено авторами.

Как видно из таблицы 3, прогнозируемая численность населения возрастает и в регионах с крайне неблагоприятными

климатическими условиями, что может означать привлекательность этих регионов за счет высокой заработной платы и наращивания объемов добычи природных ископаемых при сохранении существующей производительности труда.

В то же время, согласно таблице 4, 13 регионов из 15 анализируемых в 2013 году уже достигли и перевыполнили целевые значения на 2020 год по показателю «общий коэффициент рождаемости». Два региона выполнили план более чем на 97%: Калининградская область в 2013 г. – 12,4 ‰ при целевом значении в 2020 г. – 12,6 ‰; Ставропольский край в 2013 г. – 12,6 ‰ при целевом значении в 2020 г. – 12,9 ‰.

Таблица 4 – Прогноз изменения значений общего коэффициента рождаемости в Стратегиях социально-экономического развития субъектов РФ

Субъект РФ	Общий коэффициент рождаемости, человек на 1000 населения	
	2013г.	2020г.
Белгородская область	11,6	11,3
Владимирская область	11,1	9,7
Московская область	12,1	10,5
Калининградская область	12,4	12,6
Республика Адыгея	12,5	10,1
Республика Ингушетия	21,2	5,59
Ставропольский край	12,6	12,9
Кировская область	13	8,12
Республика Мордовия	10,1	8,6
Удмуртская Республика	14,6	12,7
Курганская область	14	12,1
Ямало-Ненецкий АО	16,6	16
Забайкальский край	15,9	12,5
Магаданская область	12,6	11,2
Хабаровский край	13,9	10,9

Источник: составлено авторами.

На рисунке 12 представлено сопоставление фактических показателей коэффициента рождаемости в регионах в 2013 году с целевыми значениями, отраженными в стратегиях к 2020 году, а также сравнение целевых значений с прогнозируемым среднероссийским уровнем в 2020 году, согласно демографическому прогнозу до 2030 года Федеральной службы государственной статистики России. Так, в Ямало-Ненецком автономном округе запланировано превышение среднероссийских темпов роста коэффициента рождаемости: на 2020 год целевое значение коэффициента рождаемости региона будет на 40% превышать среднероссийский уровень. Незначительное превышение среднероссийского уровня запланировано еще в 5 регионах: Ставропольский край, Удмуртская Республика, Калининградская область, Забайкальский край, Курганская область. Явно заниженные темпы роста значений коэффициента рождаемости наблюдаются у Республики Ингушетия (в 2020 году – 49% от среднероссийского уровня), что не соответствует и фактически достигнутому значению в 2013 году.

Вышесказанное свидетельствует о том, что изменение численности населения в регионах будет зависеть не столько от естественного воспроизводства населения, сколько от миграционного движения населения.

Положительные тенденции прогнозируются и для показателя «ожидаемая продолжительность жизни». 3 региона уже достигли целевых значений 2020 года: Московская область (70,8 лет), Республика Ингушетия (78,8 лет), Республика Карелия (69,2 года). В оставшихся 30 анализируемых регионах в 2013 году целевые значения 2020 года выполнены более чем на 90%. Прогнозируемые изменения продолжительности жизни в регионах в основном совпадают со среднероссийскими тенденциями. В соответствии со средним сценарием демографического прогноза до 2030 года

Федеральной службы государственной статистики ожидаемая продолжительность жизни при рождении в 2020 году составит 73,1 года. При этом к 2020 году 20 регионов будут соответствовать данному показателю на 100 % и более, 8 регионов – на 97-98% и 5 – на 92-93% (рисунок 13).

Сравнение динамики показателя «доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума» регионов России к 2020 году с фактически достигнутыми значениями в 2013 году отражено на рисунке 7.



Рисунок 7 – Сравнение целевого (2020г.) и фактического (2013г.) значений показателя «Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в общей численности населения субъектов РФ, %».

Источник: составлено авторами.

В 3 регионах прогнозируется увеличение доли населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума к 2020 году по сравнению с 2013 годом: Липецкая область (с 7,9% до 9%), Ставропольский край (с 11,8% до 13,2%), Санкт-

Петербург (с 8% до 8,4%). Для 12 регионов плановое значение на 2020 год в 2013 году достигнуто более чем на 85%.

Согласно Прогнозу, среднероссийский уровень доли населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума в 2020 году составит 10,5%. Для 23 субъектов РФ запланировано более оптимистичное значение данного показателя. Так, целевой показатель доли населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума республики Мордовия в 2,6 ниже среднероссийского (в 2020 году – 4,1%), Псковской области – в 2,3 (в 2020 году – 4,5%), Воронежской области – в 2,1 (в 2020 году – 5%). Для 11 регионов прогнозный показатель доли бедного населения выше среднероссийского. Наибольшая прогнозная доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума отмечается в стратегиях Карачаево-Черкесской Республики (18%), Амурской области (15%), Забайкальского края (14,5) и Костромской области (13,4%).

Анализ динамики изменения доли населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в общей численности населения субъектов РФ в стратегиях в 2020 г. по сравнению с 2013 г. показал, что ряд регионов оценивает изменение показателя крайне пессимистично, нередко ухудшая прогноз: например, Белгородская область (81%), Ставропольский край (112%), Республика Адыгея (114%). В то же время, по данным Росстата, изменение данного показателя в 2012 г. по отношению к 2005 г. в данных регионах носило ярко выраженную положительную динамику: в Белгородской области – 37%, Ставропольском крае и Липецкой области – 55%. Вместе с тем, ряд регионов, например, Республика Мордовия и Псковская область, наоборот, сильно превышают ожидания от плановых значений показателей (рисунок 11).

Одним из индикаторов четкого видения «будущего» того или иного региона России является наличие приоритетных инвестиционных проектов, запланированных для реализации на кратко- и среднесрочную перспективу. Такие ключевые

инвестиционные проекты рассматриваются как драйверы развития регионов и определяют вектор и направление будущей специализации. Анализ утвержденных стратегий субъектов РФ показал, что только в 30 документах стратегического планирования представлены подробные перечни приоритетных инвестиционных проектов (рисунок 8).



Рисунок 8 – Число субъектов РФ, имеющих описание инвестиционных проектов в структуре Стратегий, ед.

Источник: составлено авторами.

В целом, стоит отметить довольно широкий охват инвестиционными проектами различных сфер социально-экономического развития регионов. В ходе анализа документов было выделено 12 крупных сфер приоритетного инвестирования: энергетическая инфраструктура; энергосбережение; транспортная и логистическая инфраструктура; промышленность; туристско-рекреационная сфера; социальная сфера (образование, здравоохранение, культура, спорт и т.д.); телекоммуникационная сфера; АПК; инновационная деятельность (инфраструктура, технологические платформы); потребительский рынок; экология; ЖКХ, жилищное строительство и благоустройство.

В стратегических документах Калининградской области, Чувашской и Чеченской Республик проекты представлены в 10 из 12 сфер; в Курской, Орловской, Мурманской, Самарской, Новосибирской и Амурской областях, Забайкальском и Хабаровском краях, Республике Ингушетии – в 9. В Костромской, Московской, Ярославской, Архангельской, Ленинградской, Омской, Тюменской, Астраханской областях, Ставропольском и Красноярском краях проекты представлены только в 1-2 сферах.

Анализ региональной дифференциации инвестиционных проектов показал, что более чем 70% регионов реализуют инвестиционные проекты в транспортной сфере и промышленности, около 50% регионов – в сфере развития энергетической инфраструктуры, туризма, АПК, ЖКХ, жилищного строительства и благоустройства. Только в 2 регионах были указаны проекты в сфере энергосбережения (рисунки 9).

Анализ отраслевой структуры инвестиционных проектов показал, что в наибольшей степени диверсификация промышленности предусматривается в Вологодской, Оренбургской и Самарской областях, республиках Коми и Башкортостан, Алтайском и Хабаровском краях, Чеченской Республике (6 из 8 выявленных отраслевых направлений характеризуются наличием приоритетных проектов). Почти половина всех регионов реализует проекты в ТЭК и индустрии строительных материалов. В то же время, легкая промышленность является наименее инвестиционно привлекательной отраслью: проекты в этой сфере включены в стратегические приоритеты лишь в Вологодской области, Республике Саха (Якутия) и Чеченской Республике (рисунки 10).

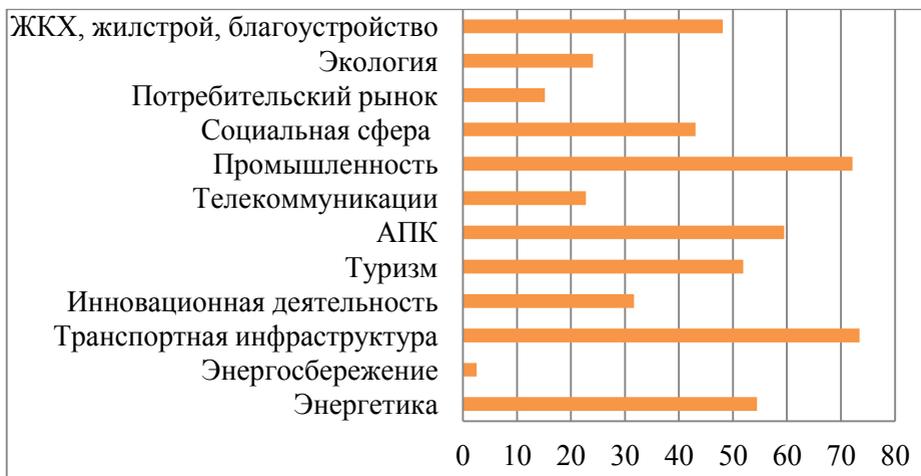


Рисунок 9 – Региональная дифференциация инвестиционных проектов по приоритетным направлениям социально-экономического развития, %

Источник: составлено авторами.



Рисунок 10 – Региональная дифференциация инвестиционных проектов по отдельным отраслям промышленности, %

Источник: составлено авторами.

Стоит отметить, что реализуемые в регионах инвестиционные проекты напрямую связаны со сложившейся

экономической специализацией и имеющимся природно-ресурсным потенциалом.

Таким образом, анализ плановых показателей ряда регионов России позволяет сделать вывод о том, что действующими стратегическими документами не обеспечивается сбалансированность социально-экономического развития. Более того, данные индикаторы не в полной мере увязаны со стратегическим видением развития Российской Федерации в целом.

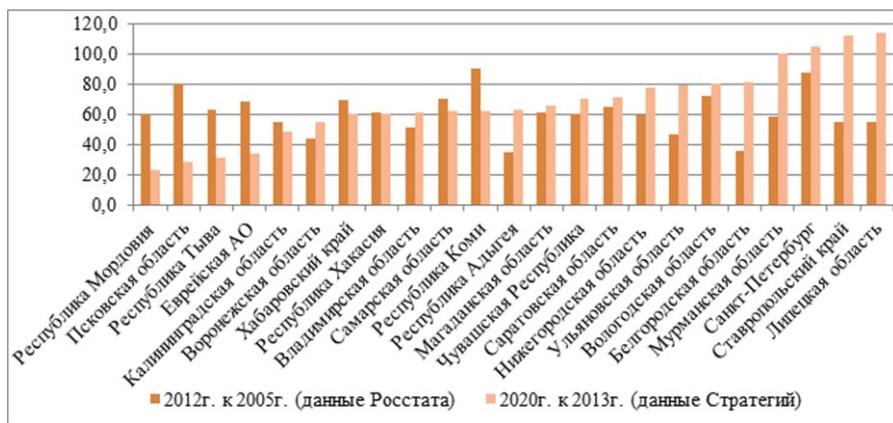


Рисунок 11 – Сравнительный анализ изменения доли населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в общей численности населения субъектов РФ за 2005 – 2012 гг. согласно данным Росстата и 2013 – 2020 гг. согласно данным Стратегий.

Источник: составлено авторами.



Рисунок 12 – Сравнительный анализ фактического значения (2013г.) коэффициента рождаемости с плановым согласно Стратегии (2020г.) и плановым среднероссийским уровнем в 2020 году (Демографический прогноз до 2030 года Федеральной службы государственной статистики).

Источник: составлено авторами.

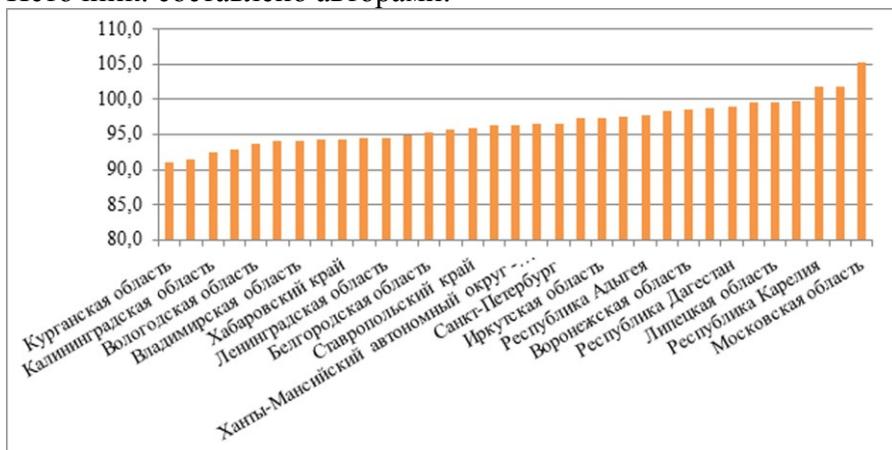


Рисунок 13 – Сравнение фактического (2013г.) и планового (2020г.) значения показателя «ожидаемая продолжительность жизни при рождении», %

Источник: составлено авторами.

1.2. Сравнительная оценка качества региональных стратегий

Согласно 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации должна содержать⁴:

- оценку достигнутых целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономической политики субъекта Российской Федерации;
- показатели достижения целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, сроки и этапы реализации стратегии;
- ожидаемые результаты реализации стратегии;
- оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии;
- информацию о государственных программах субъекта Российской Федерации, утверждаемых в целях реализации стратегии;
- иные положения, определяемые законами субъекта Российской Федерации.

Среди основных задач контроля реализации документов стратегического планирования, закрепленного законом о стратегическом планировании, выделяется «оценка качества документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования»⁵. На сегодняшний момент отсутствует

⁴ О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант-Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 15.02.2015).

⁵ О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант-Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Режим доступа:

универсальная методика оценки качества стратегий социально-экономического развития регионов.

Это потребует в ближайшем будущем разработки либо универсальной методики оценки качества документов стратегического планирования на региональном уровне, либо отдельных методик для каждого из субъектов Российской Федерации.

В рамках данного исследования была использована методика, разработанная ИРИиГП НИУ «Высшая школа экономики» для оценки стратегий социально-экономического развития, позволяющая выполнить качественный анализ стратегических документов социально-экономического развития регионов.

Данная методика состоит из двух частей:

1. Экспертная оценка всей совокупности действующих стратегических документов для получения общего представления о качестве разработанных стратегий регионов России.

2. Интегральная оценка стратегических документов с точки зрения их потенциального влияния на процесс управления социально-экономическим развитием регионов.

1.2.1. Экспертная оценка стратегий социально-экономического развития субъектов РФ

К настоящему времени разработанные стратегические документы субъектов РФ имеют различный формат: 68 стратегий социально-экономического развития, 3 концепции социально-экономического развития (Ленинградская область, Тюменская область, Иркутская область), 3 стратегии развития (Кабардино-Балкарская Республика, Нижегородская область, Оренбургская область), 2 стратегии долгосрочного социально-экономического

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 15.02.2015).

развития (Калужская область, Республика Марий-Эл), схема комплексного развития производительных сил, энергетики и транспорта (Республика Саха (Якутия), стратегия экономического и социального развития (Санкт-Петербург), программа социально-экономического развития (Республика Татарстан)⁶.

В дальнейший обзор региональных стратегических документов не были включены: проекты Стратегий социально-экономического развития 3-х регионов; Стратегия развития Кабардино-Балкарской Республики до 2030 года и Стратегия социально-экономического развития Чукотского автономного округа до 2030 года – из-за отсутствия в открытых источниках; Таким образом, в рамках данного исследования были проанализированы 76 стратегических документов социально-экономического развития регионов России.

51,3% действующих стратегических документов регионов России были разработаны до 2010 года (рисунок 14).

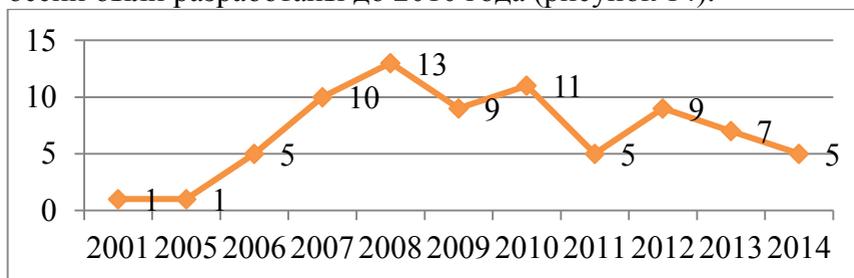


Рисунок 14 – Динамика разработки стратегических документов субъектами РФ

Источник: составлено авторами.

Большая их часть актуализировалась в связи с изменениями социально-экономической ситуации как внутри регионов, так и России в целом. Стоит отметить, что 19 стратегических

⁶ Программа заканчивает свое действие в 2015 году. В январе 2015 года размещен первый Проект стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года.

документов (49,5%), разработанных до 2010 года, не актуализировались⁷.

К ним относятся стратегические документы Курской, Смоленской, Тамбовской, Архангельской, Кировской, Нижегородской, Пензенской, Самарской, Свердловской, Новосибирской областей, Республик Коми, Адыгеи, Калмыкии, Ингушетии, Башкортостана, Марий Эл, Мордовии, Бурятии, Саха (Якутии).

В то же время достаточно часто встречаются такие прецеденты, когда стратегический документ актуализируется каждый год. Например, Белгородская область (редакции 2010, 2011, 2012, 2013 гг.) и Ставропольский край (редакции 2011, 2012, 2013 гг.). Даже несколько раз в год корректировались стратегические документы Ивановской области (редакции 2011 г. – 2 раза, 2012 г.), Вологодской области (редакции 2010 г., 2011 – 2 раза, 2013 – 3 раза), Тюменской области (редакции 2011 г., 2012 – 2 раза, 2013 – 2 раза, 2014 г.). Столь частое внесение изменений в действующие стратегические документы нарушает сам принцип долгосрочного планирования.

Ряд регионов, таких как Московская, Самарская, Томская области и Камчатский край, проводят актуализацию своих стратегий социально-экономического развития в настоящее время.

Горизонты планирования стратегических документов субъектов Российской Федерации варьируются от 2020 года в большинстве регионов (40%) до 2035 года в Карачаево-Черкесской Республике (таблица 5).

⁷ Согласно информации, отраженной в документах стратегического планирования регионов России, размещенных на официальных сайтах субъектов Российской Федерации, на официальных сайтах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации либо справочно-правовой системе «Консультант плюс».

Таблица 5 – Горизонты планирования в стратегических документах субъектов РФ

	2020	2021	2025	2026	2028	2030	2031	2035
ЦФО	7	0	5	0	0	3	0	0
СЗФО	4	0	2	0	0	4	1	0
ЮФО	5	0	1	0	0	0	0	0
СКФО	0	0	4	0	0	1	0	1
ПФО	5	1	4	1	0	2	0	0
УФО	4	0	0	0	0	2	0	0
СФО	3	0	6	0	1	1	0	0
ДФО	2	0	6	0	0	0	0	0
Всего	30	1	28	1	1	13	1	1

Источник: составлено авторами.

Рассматривая содержание региональных стратегических документов, отдельное внимание необходимо обратить на формулирование миссии субъектами РФ, поскольку именно миссия, по сути, должна отражать векторы развития и конкурентные преимущества каждого региона. В анализируемых стратегических документах можно отметить определенные трудности в формулировании миссии. В 40 стратегических документах (52,6%) миссия не отражена (таблица 6). При этом наличие миссии в документе не означает реальной оценки роли региона в развитии России и не служит стимулом для заинтересованных сторон (стейкхолдеров). В качестве примера таких миссий можно привести следующие: «От европейских стандартов качества продукции – к европейским стандартам качества жизни населения»⁸, «От сегодняшнего потенциала – к

⁸ Стратегия социально-экономического развития Липецкой области на период до 2020 года [Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации

устойчивому росту»⁹.

Но можно выделить стратегии, в которых миссия четко определяет основные приоритеты развития региона на долгосрочную перспективу и роль региона в развитии Российской Федерации. Например, миссия Калининградской области: «Формирование динамично развивающегося субъекта Российской Федерации, имеющего особый статус в отношениях Российской Федерации и ЕС, обеспечивающего высокие стандарты качества жизни людей на уровне развитых стран ЕС и предоставляющего своим жителям широкие возможности для самореализации и раскрытия интеллектуального, делового и творческого потенциала». Или миссия Санкт-Петербурга: «Санкт-Петербург – многофункциональный город с комфортными условиями и высоким качеством жизни, вторая столица России, лидер региона Балтийского моря, форпост освоения Арктики, центр культуры, науки, образования, туризма и высокотехнологичной промышленности». Миссия Ростовской области: «Ростовская область – управленческий и инновационно-технологический центр Юга и части Центрально-Черноземного региона России, а также граничащих с ней территорий СНГ, обеспечивающий устойчивое экономическое и пространственное развитие, высокий уровень и качество жизни населения Ростовской области» и т.п.

Липецкой области – режим доступа: <http://admlip.ru/activities/docs/> (дата обращения: 15.02.2015).

⁹ Стратегия социально-экономического развития Еврейской автономной области на период до 2020 года [Электронный ресурс] // Официальный портал органов государственной власти Еврейской автономной области – режим доступа: <http://www.eao.ru/?p=1422> (дата обращения: 15.02.2015).

Таблица 6 – Отражение миссии в стратегических документах субъектов РФ

	Миссия социально-экономического развития не отражена в стратегии субъекта РФ		Миссия социально-экономического развития отражена в стратегии субъекта РФ	
ЦФО	11	Белгородская, Брянская, Воронежская, Калужская, Костромская, Московская, Орловская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Ярославская области	4	Владимирская, Ивановская, Курская, Липецкая области
СЗФО	5	Архангельская, Вологодская, Ленинградская, Мурманская, Новгородская области	6	Калининградская, Псковская области, Республика Карелия, Республика Коми, Ненецкий автономный округ, Санкт-Петербург
ЮФО	2	Республика Калмыкия, Краснодарский край	4	Республика Адыгея, Астраханская, Волгоградская, Ростовская области
СКФО	0	-	6	Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика

	Миссия социально-экономического развития не отражена в стратегии субъекта РФ		Миссия социально-экономического развития отражена в стратегии субъекта РФ	
				Республика Северная Осетия-Алания, Ставропольский край, Чеченская Республика
ПФО	7	Кировская, Оренбургская, Пензенская, Саратовская области, Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Пермский край	6	Нижегородская, Самарская, Ульяновская области, Республика Мордовия, Удмуртская Республика, Чувашская Республика
УФО	2	Курганская, Челябинская области	4	Свердловская, Тюменская, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ
СФО	8	Республика Алтай, Алтайский край, Республика Бурятия, Иркутская, Кемеровская, Омская, Томская области, Республика Хакасия	3	Забайкальский край, Новосибирская область, Республика Тыва
ДФО	5	Камчатский край, Магаданская,	3	Амурская область, Еврейская автономная

	Миссия социально-экономического развития не отражена в стратегии субъекта РФ	Миссия социально-экономического развития отражена в стратегии субъекта РФ
	Сахалинская области, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край	область, Приморский край

Источник: составлено авторами.

Большинство регионов корректно формулируют стратегическую цель своего развития. Например, в Белгородской области это «достижение для населения Белгородской области достойного человека качества жизни и его постоянное улучшение на основе инновационно ориентированной экономической и социальной политики, развития наукоемких и конкурентоспособных производств с учетом геостратегических приоритетов на юго-западе Российской Федерации»; в Санкт-Петербурге – «обеспечение стабильного улучшения качества жизни горожан и повышение глобальной конкурентоспособности Санкт-Петербурга на основе реализации национальных приоритетов развития, обеспечения устойчивого экономического роста и использования результатов инновационно-технологической деятельности» и т.п.

В ряде субъектов РФ отсутствует комплексная стратегическая цель, при этом выделены несколько целей или стратегических направлений. К таким регионам можно отнести Воронежскую, Липецкую, Архангельскую, Калининградскую, Ростовскую, Самарскую, Ульяновскую, Амурскую области и Ненецкий автономный округ. До сих пор есть стратегии, в которых вообще не выделена стратегическая цель (Орловская область и Ставропольский край), либо выделена формально. Например, в стратегии Тамбовской области это «повышение качества жизни населения и экономический рост», в Ярославской

– «повышение уровня и качества жизни населения через повышение уровня экономического развития», в Мурманской – «обеспечение высокого качества жизни населения региона», в Новгородской области – «формирование модели экономики области, ориентированной на повышение уровня и качества жизни населения в регионе», в Республике Калмыкия – «повышение благосостояния и уровня жизни населения, обеспечение устойчивого роста экономики», в Пермском крае – «обеспечение комплексного и сбалансированного развития края», в Томской области – «высокий уровень благосостояния населения и стандартов качества жизни».

SWOT-анализ, позволяющий выявить факторы внутренней и внешней среды, отражающий слабые и сильные стороны региона, его возможности и угрозы развития, не выполнен в стратегиях 15 субъектов Российской Федерации: Ивановская, Тверская, Ленинградская, Астраханская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Саратовская и Иркутская области, Республики Карелия, Мордовия и Башкортостан, Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа, Приморский край (рисунок 15).

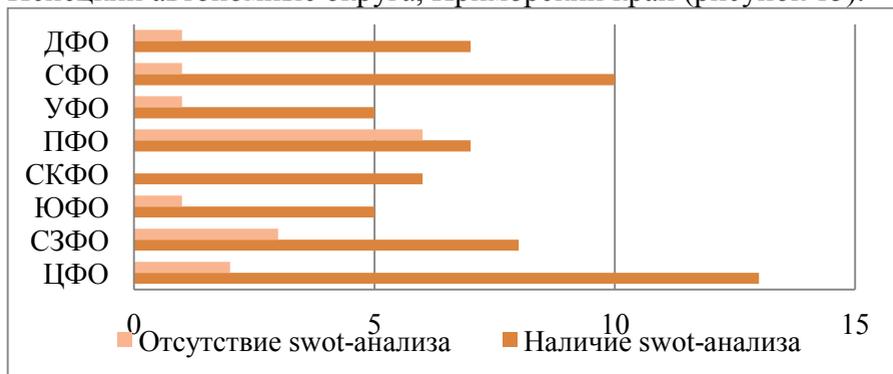


Рисунок 15 SWOT-анализ в стратегических документах субъектов РФ

Источник: составлено авторами.

На основе анализа и комплексного учета внешних и внутренних факторов, в наибольшей степени влияющих на социально-экономическое развитие региона, разрабатываются вероятные сценарии развития региона. Разработка сценариев позволяет субъекту Российской Федерации с учетом сложившихся внутренних и внешних тенденций выбрать приоритетную модель дальнейшего социально-экономического развития и заранее просчитать возможные отклонения в развитии или определить альтернативные направления развития при значительных изменениях внешней среды.

Несмотря на это, в стратегических документах Липецкой области, Ставропольского и Пермского краёв не обозначены сценарии развития.

Очень важной составляющей любой стратегии является обоснование прогнозных индикаторов, по которым можно оценить степень выполнения стратегии, а также осуществлять мониторинг ее реализации. В большинстве регионов целевые индикаторы достаточно полно представлены в стратегиях социально-экономического развития. Исключение составляют Смоленская и Новгородская области, а также Пермский край, в стратегии которого обозначены плановые индикаторы лишь до 2015 года.

В 30-ти стратегических документах субъектов РФ не предусмотрена система мониторинга реализации стратегии социально-экономического развития (рисунок 16).

Таким образом, можно отметить определенное противоречие, когда субъектом РФ закрепляется система показателей для анализа реализации стратегии, но при этом не фиксируется, как и кем будет проводиться данный анализ, с какой периодичностью и т.п.

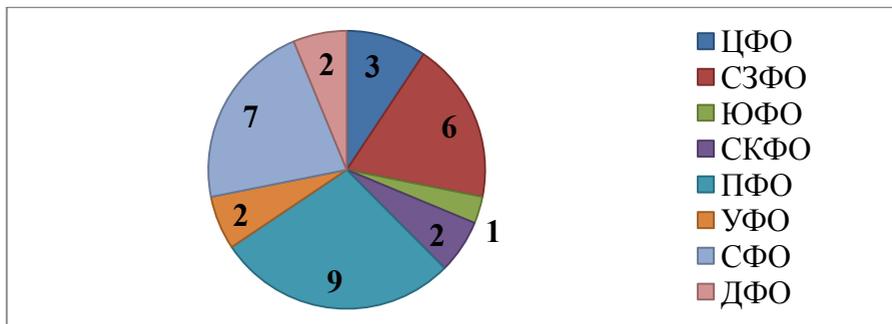


Рисунок 16 – Количество стратегических документов, не предусматривающих проведение мониторинга их реализации
 Источник: составлено авторами.

Стоит отметить, что в 12 субъектах РФ «Мониторинг реализации стратегии» вынесен в отдельный раздел или подраздел стратегии социально-экономического развития.

Кроме того, в 7-ми стратегических документах субъектов РФ не разработаны механизмы реализации стратегии: в Московской, Кировской, Пензенской, Саратовской, Свердловской, Челябинской и Амурской областях.

Особую актуальность в текущих условиях приобретает риск-менеджмент, включающий, в том числе, способность прогнозировать риски и мероприятия по их нивелированию. В 37 стратегических документах регионов риски развития региона, реализации стратегических планов или сценариев не обозначены; в 18 – выделены ключевые риски развития региона (часто в рамках SWOT-анализа, объединенных с вызовами развития); в 16 – обозначены риски реализации стратегических сценариев или планов, однако не выделены мероприятия по их нивелированию; в 5 – обозначены риски достижения поставленных планов или реализации стратегических сценариев и хотя бы формально отражены мероприятия превентивных мер (таблица 7).

Таблица 7 – Оценка стратегических рисков развития в стратегических документах субъектов РФ

Параметр	Субъект РФ
<p>Риски в целом не обозначены</p>	<p><i>ЦФО:</i> Воронежская область, Липецкая область, Московская область, Орловская область, Ярославская область</p> <p><i>СЗФО:</i> Архангельская область, Калининградская область, Республика Карелия, Республика Коми, Новгородская область, Санкт-Петербург</p> <p><i>ЮФО:</i> Республика Адыгея</p> <p><i>СКФО:</i> Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия-Алания, Ставропольский край, Чеченская Республика</p> <p><i>ПФО:</i> Кировская область, Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Нижегородская область, Оренбургская область, Пензенская область, Пермский край, Саратовская область, Ульяновская область</p> <p><i>УФО:</i> Свердловская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Челябинская область</p> <p><i>СФО:</i> Республика Бурятия, Иркутская область, Томская область, Республика Тыва</p> <p><i>ДФО:</i> Магаданская область, Республика Саха (Якутия), Сахалинская область</p>
<p>Выделены ключевые риски развития региона, в т.ч. в рамках SWOT-анализа</p>	<p><i>ЦФО:</i> Белгородская область, Брянская область, Калужская область, Костромская область</p> <p><i>СЗФО:</i> Мурманская область, Ненецкий автономный округ, Псковская область</p>

Параметр	Субъект РФ
	<p><i>ЮФО:</i> Волгоградская область, Краснодарский край, Ростовская область <i>ПФО:</i> Самарская область, Чувашская Республика <i>УФО:</i> Тюменская область <i>СФО:</i> Республика Алтай, Кемеровская область, Новосибирская область, Омская область, Республика Хакасия</p>
<p>Четко обозначены риски реализации сценариев/стратегических планов; мероприятия по их нивелированию не выделены</p>	<p><i>ЦФО:</i> Владимирская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область <i>СЗФО:</i> Вологодская область, Ленинградская область <i>ЮФО:</i> Астраханская область, Республика Калмыкия <i>ПФО:</i> Республика Мордовия <i>УФО:</i> Курганская область, Ямало-Ненецкий автономный округ <i>СФО:</i> Алтайский край <i>ДФО:</i> Амурская область, Еврейская автономная область, Приморский край, Хабаровский край</p>
<p>Четко обозначены риски реализации стратегических планов/сценариев; выделены мероприятия по их нивелированию</p>	<p><i>ЦФО:</i> Ивановская область, Курская область <i>ПФО:</i> Удмуртская Республика <i>СФО:</i> Забайкальский край <i>ДФО:</i> Камчатский край</p>

Источник: составлено авторами.

Субъекты РФ также не включают в стратегические документы меры или мероприятия в случае наступления кризиса. Исключение составляют Псковская, Кировская и Омская области, Удмуртская Республика. Однако это обосновано тем, что большинство стратегий данных регионов разрабатывались, либо в последний раз редактировались в посткризисный период 2009-2010 годов. Лишь в стратегии Омской области антикризисное управление предусмотрено в рамках одного из сценариев развития – «Борьба за выживание».

Таким образом, можно отметить, что в стратегических документах субъектов РФ не рассматривается наступление экономического или финансового кризисов как внутри страны, так и на международном уровне. В итоге в такие периоды регионы оказываются не в состоянии обеспечивать реализацию стратегически важных и приоритетных проектов развития.

Другой особенностью разработанных стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, усложняющей анализ стратегических документов, является произвольное отражение состава и вида плановых индикаторов их реализации. Это обусловлено отсутствием общих методических рекомендаций и требований к целевым индикаторам реализации стратегий.

Обобщенная характеристика содержания стратегических документов субъектов Российской Федерации в целом позволяет получить представление о качестве стратегического планирования, сложившегося в России и о направлениях его совершенствования в рамках принятого 172-ФЗ. Однако такой анализ не позволяет нам сравнить качество стратегических документов между собой. В связи с этим был проведен сравнительный анализ стратегических документов регионов России на основе авторской методики интегральной оценки.

1.2.2. Интегральная оценка стратегических документов субъектов Российской Федерации

Интегральная оценка стратегических документов проводилась по 10 направлениям:

1. Достаточность анализа текущего состояния социально-экономического развития и обоснованность выявленных ключевых проблем и потенциала развития субъекта РФ. Проведение оценки текущего состояния социально-экономического развития региона дает возможность выявить накопленные проблемы и оценить возможности для последующего развития, проанализировать имеющиеся ограничения и структурные проблемы, а также оценить риски и вызовы для последующего роста.

2. Вариативность сценариев развития субъекта РФ. Разработка нескольких альтернатив развития региона дает возможность оценить преимущества и недостатки каждого из направлений, помогая определить наиболее приемлемый вариант, который наилучшим способом балансирует интересы развития экономики, общества и системы власти.

3. Комплексность подхода к развитию человеческого капитала и социальной сферы.

4. Комплексность и обоснованность развития экономики региона.

5. Комплексность пространственного развития и межрегионального сотрудничества.

6. Комплексность подхода к повышению эффективности регионального управления.

7. Отражение этапов, механизмов и целевых программ достижения стратегических целей социально-экономического развития региона.

8. Обоснованность целевых индикаторов реализации стратегии и принципы организации мониторинга реализации стратегии.

9. Разработанность механизмов управления реализацией

стратегией и наличие оценки финансовых ресурсов, необходимых для достижения стратегических целей.

10. Обоснованность приоритетных направлений и выделение приоритетных проектов развития, включая крупномасштабные мероприятия и инвестиционные проекты.

На основании анализа стратегических документов по данным направлениям была проведена оценка действующих стратегий социально-экономического развития регионов России.

Общая оценка стратегического документа рассчитывалась по формуле 1:

$$R_k = \sum_i Z_i * K_i \quad (1)$$

где K_i – интегральная оценка i -го направления,
 Z_i – весовой коэффициент i -го направления

В рамках данного анализа будем считать, что каждое направление, отраженное в стратегическом документе, равнозначно влияет на качество стратегии и повышение эффективности управления социально-экономическим развитием региона в долгосрочном периоде.

Каждый из выделенных критериев оценки Стратегий характеризуется наличием отдельных подкритериев K_i , которые рассчитываются по формуле 2:

$$K_i = \sum_j Y_{ij} * A_j \quad (2)$$

где A_j – j -параметр для оценки выделенного направления,
 Y_{ij} – весовой коэффициент значимости j -параметра в контексте i -направления

Результирующая интегральная оценка качества стратегических документов регионов отражена в таблице 8 и на рисунке 17.

Таблица 8 – Классификация стратегических документов субъектов РФ по итогам качественной оценки

Параметр	Интерпретация	Количество субъектов РФ
Высокий уровень проработанности	Стратегия, предусматривающая развитие практически всех сфер социально-экономического развития региона и максимально полно отражающая механизмы, инструменты и ресурсы управления, реализации и мониторинга стратегических приоритетов	7
Достаточная проработанность приоритетных сфер	Стратегия, предусматривающая развитие приоритетных сфер социально-экономического развития региона и частично отражающая механизмы, инструменты и ресурсы управления, реализации и мониторинга стратегических приоритетов	53
Формальный уровень исполнения	Стратегия, предусматривающая развитие отдельных сфер социально-экономического развития региона и частично отражающая механизмы, инструменты и ресурсы управления, реализации и мониторинга стратегических приоритетов	16

Источник: составлено авторами.



Рисунок 17 – Интегральная оценка стратегических документов субъектов РФ

Источник – составлено авторами.

Можно отметить, что большинство регионов имеют стратегии достаточно хорошего качества, нацеленные на комплексное развитие своих территорий, с выделением приоритетных направлений такого развития. Однако данные стратегии не в полной мере предусматривают необходимые финансовые ресурсы для реализации намеченных стратегических планов; часто не имеют системы механизмов и инструментов реализации, а также планов мероприятий по достижению стратегических целей с определением ответственных за их воплощение.

В 7 субъектах РФ (Белгородская область, Забайкальский край, Ульяновская область, Владимирская область, Чеченская Республика, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Курская область) стратегические документы не только предусматривают меры по развитию практически всех сфер жизнедеятельности региона, но и соответствуют недавно

законодательно закрепленным требованиям к отдельным содержательным блокам стратегий субъектов РФ.

При этом в 16 регионах стратегические документы нуждаются в корректировке к 2017 году, что обусловлено необходимостью усиления их роли в качестве управленческих документов развития с учетом стратегических приоритетов и рекомендаций федерального уровня, а также лучших практик стратегического планирования других регионов.

В то же время недостаточное внимание отдельных субъектов РФ к стратегическому планированию, несвязанность стратегических документов с бюджетными ресурсами и целевыми программами развития, несогласованность, а порой и противоречивость документов стратегического планирования регионального и федерального уровней, отсутствие у большинства регионов эффективной системы мониторинга реализации стратегических документов, закрытость данных ограничивают значение и возможности стратегического планирования в социально-экономическом развитии регионов.

Подводя итог, стоит отметить, что стратегическое планирование на региональном уровне в недостаточной степени используется в качестве механизма управления социально-экономическим развитием территории. Это связано как с объективными причинами (недостаточность бюджетных средств, санкции, финансовые и экономические кризисы), так и с недостатками существующей системы стратегического планирования. В связи с отсутствием федеральных методических рекомендаций на региональном уровне сложилась сильно дифференцированная система стратегических документов развития. Общее название, «Стратегия социально-экономического развития», объединяет совокупность разноплановых и содержательно неоднородных документов. Например, оценка текущего состояния и стратегические приоритеты развития Московской и Орловской областей представлены в виде таблиц SWOT-анализа, а Стратегия социально-экономического развития

Челябинской области полностью представлена в табличной форме. Неоднозначно содержательное раскрытие стратегических приоритетов развития: например, стратегия Калужской области признана одной из самых качественных стратегий, однако содержательно раскрыты только приоритеты кластерного развития региона. Отсутствие единой системы целевых индикаторов стратегий также снижает их управленческую эффективность.

Таким образом, главной задачей предстоящего периода совершенствования системы стратегического планирования Российской Федерации должно стать повышение качества и взаимоувязанности документов стратегического планирования, основывающегося на накопленном опыте и лучших практиках регионов.

2. Рекомендации по совершенствованию стратегического планирования на региональном уровне

В целях повышения качества стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и приведения их в соответствие с нормами закона о стратегическом планировании могут быть выделены следующие предложения:

- Ускорение принятия документов стратегического планирования, определяющих федеральные и региональные приоритеты социально-экономического развития России, а также увеличение периода приведения документов стратегического планирования субъектов РФ в соответствие с требованиями 172-ФЗ.
- Разработка федеральных нормативов и методических рекомендаций по разработке и актуализации стратегий социально-экономического развития регионов, определяющих содержательные блоки стратегий. Необходимо четкое понимание: будет ли стратегия регионов стандартизированным управленческим документом или же результатом творческой деятельности заинтересованных сторон и элементом позиционирования региона.

- Определение параметров или условий контроля реализации документов стратегического планирования, предусматривающего, в том числе, оценку качества стратегий.
- Разработка методологической составляющей прогноза используемых стратегических индикаторов, определение необходимого минимума интегральных индикаторов и формирование информационной базы для их расчета.
- Создание доступной единой консультационной структуры по вопросам разработки стратегий и методического сопровождения стратегического планирования.
- Использование краудсорсинговых технологий на базе сайта Министерства экономического развития для обмена лучшими практиками, решения возникающих проблем и получения информации по возникающим вопросам.

Заключение

Принятие №172-ФЗ задало новый вектор деятельности региональных органов исполнительной власти. Каждому субъекту РФ необходимо не только сформировать свои нормативные правовые основы стратегического планирования, но и провести оценку уже сложившейся системы. Работа по совершенствованию системы документов стратегического планирования должна проводиться в рамках четко обозначенных на федеральном уровне «правил игры», которые пока не определены.

В то же время, во многом, формирование эффективной системы стратегического планирования будет зависеть от внимания к этому вопросу высших должностных лиц государства и Министерства экономического развития России.

Главной задачей реформирования сложившейся системы стратегического планирования на региональном уровне должно стать формирование эффективных механизмов и инструментов управления развитием регионов с целью достижения нового качественного уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и страны в целом.

Научное издание

И.Н. Ильина, Е.Е. Плисецкий, Г.С. Копыченко,
Е.Г Рыбина, В.С. Климова

**Будущее регионов России:
аналитический обзор документов
стратегического планирования субъектов РФ**

Подписано в печать 20.05.2015.
Печать цифровая. Бумага офсетная. Тираж 200 экз.
Отпечатано в типографии НИУ ВШЭ

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»