

ФОРМИРОВАНИЕ МНОГОУРОВНЕВОЙ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ: МЕТОДОЛОГИЯ, ИНСТРУМЕНТАРИЙ, ИНСТИТУТЫ (на примере Сибири)

В.Е. Селиверстов

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

В настоящее время в России на федеральном, межрегиональном, региональном и местном уровнях начинает формироваться система стратегического планирования. Особенно большое значение эти процессы имеют для Сибирского федерального округа (СФО), поскольку ошибки в размещении тех или иных объектов, дублирование инвестиционных проектов в различных регионах Сибири, недостаточные балансовые обоснования, невыполнение намеченных стратегических установок развития и т.д. приводят к особо большим народно-хозяйственным потерям ввиду стратегической важности данного макрорегиона.

Актуальность разработки межрегиональных и региональных стратегий в Сибири в последние годы существенно усилилась, так как они не только становятся рабочим инструментом в системе межрегионального и регионального управления, но и являются ориентиром для отечественных и зарубежных компаний, готовых инвестировать в развитие экономики Сибири крупные средства.

Важно подчеркнуть, что в ряде регионов сегодня выстраивается *система стратегического планирования*. Например, в Новосибирской области ядром такой системы являются Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года и Схема территориального планирования Новосибирской

области на период до 2025 года, дополненные Программой социально-экономического развития Новосибирской области до 2015 года, трехлетними планами социально-экономического развития региона, Стратегическим планом устойчивого развития г. Новосибирска на период до 2020 года, Генеральным планом г. Новосибирска, системой долгосрочных и среднесрочных программ и ежегодных планов социально-экономического развития административных районов и муниципальных образований. В Сибирском федеральном округе подготовлены контуры типовой системы стратегического планирования для субъекта Федерации и входящих в его состав муниципальных образований и поселений.

Таким образом, внешние признаки говорят о том, что в настоящее время в России наблюдается настоящий бум в разработке программных документов межрегионального и регионального развития. Однако на самом деле сегодня нельзя говорить о том, что уже существует или создается *целостная система* стратегического планирования, и это связано со следующими недостатками межрегиональных и региональных программных документов:

- формализм в разработке стратегий и долгосрочных и среднесрочных планов (строгое соответствие типовым макетам); использование схем и подходов, не отвечающих природе таких документов и существующим экономическим и политическим реалиям;
- «гигантомания» и неоправданная амбициозность, не отвечающие реальным возможностям территорий; стремление «вложить» в рамки стратегии социально-экономического развития субъекта Федерации все возможные проекты и программы;
- отсутствие в ряде стратегий четких формулировок целей и задач; отсутствие сценариев развития, выбора стратегических альтернатив, балансовых обоснований, расчетов сценариев перспективного развития и т.д.

Перечислим и другие важные обстоятельства, которые существенно обесценивают имеющиеся региональные стратегические документы.

Во-первых, разработка региональных стратегий и долгосрочных программ носит изолированный характер, недостаточно учитываются интересы и конкурентные преимущества соседних регионов. На федеральном и межрегиональном уровнях не производятся оценка, корректировка и балансировка региональных стратегий с целью устранения ненужного дублирования и излишней межрегиональной конкуренции.

Во-вторых, на межрегиональном и региональном уровнях практически не используются стратегические программы развития крупных корпораций, ведущих активную хозяйственную деятельность на территории различных макрорегионов.

В-третьих, межрегиональные и региональные стратегии и программы слабо увязаны с существующей парадигмой региональной политики и других управляющих политик федерального и регионального уровней.

В-четвертых, научные организации системы Российской академии наук, как правило, «отлучены» от разработки региональных стратегий.

В-пятых, на федеральном, межрегиональном и региональном уровнях отсутствуют необходимые институты (нормы, правила, процедуры) и институциональные структуры, специально нацеленные на реализацию основных продуктов стратегического планирования.

В-шестых, отсутствуют необходимая информационная база и специальные мониторинговые системы для качественного сопровождения стратегического планирования в регионах.

В-седьмых, слабо проработаны вопросы, связанные с механизмами реализации межрегиональных и региональных стратегий, а также с мониторингом и оценкой хода реализации и эффективности региональных программ.

Часто при построении региональных стратегий, долгосрочных планов и целевых программ не учитываются *ключевые различия между стратегическим и традиционным планированием*, которые состоят, в частности, в следующем:

- стратегическое планирование должно включать встроенные механизмы реализации;
- в стратегическом планировании важно вовлекать в процесс разработки и реализации планов и программ максимально возмож-

ное число заинтересованных сторон и лиц и учитывать их мнения и интересы;

- в стратегическом планировании особое внимание уделяется внешним возможностям и угрозам и внутренним слабым и сильным сторонам, а также учитывается фактор неопределенности и т.д.

Все отмеченные выше проблемы и дефекты формирующейся «протосистемы» стратегического планирования в российских регионах не позволяют говорить о ней именно как о *целостной многоуровневой системе*, и это определяет актуальность и значимость проекта «Формирование многоуровневой системы стратегического планирования: методология, инструментарий, институты (на примере Сибири)», выполняемого в рамках программы «Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез». Значительная часть указанных проблем требуют серьезной научной проработки, теоретических обоснований, разработки специальных методик, подготовки учебных курсов и т.д., и они не могут быть адекватно решены или изучены в недрах региональных администраций или в ходе разработки частных программных документов межрегионального и регионального развития.

ЦЕЛИ И ОЖИДАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Целью предстоящего трехлетнего цикла исследований по проекту является научная проработка проблем формирования целостной и многоуровневой системы стратегического планирования (на примере Сибири) в единстве методических, инструментальных, институциональных и информационных аспектов. В этой связи проектом предусмотрены развитие методологии межрегионального и регионального планирования и прогнозирования, а также адаптация для Сибирского федерального округа хорошо зарекомендовавших себя за рубежом и в других регионах страны схем разработки и механизмов реализации стратегий, мониторинга и оценки региональных программ.

В ходе работ по проекту будут развиты методы программно-целевого планирования, ситуационного и кластерного анализа, методы вы-

явления проблем и угроз, сильных и слабых сторон перспективного развития сибирских территорий. В процессе выполнения проекта будут разработаны новые подходы к организации взаимодействия информационных потоков как между различными уровнями регионального управления (межрегиональный, региональный, местный), так и между различными стадиями, процессами реализации и типами программных документов (стратегии, долгосрочные планы, среднесрочные программы, частные целевые программы, текущие планы и программы).

Будут уточнены понятийный аппарат стратегического планирования, роль и место стратегического планирования в системе государственного управления в России и в Сибирском федеральном округе. Предполагается сформулировать предложения по переносу части функций государственного управления на межрегиональный уровень и выявить возникающие в связи с этим вопросы, касающиеся взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти (включая роль и место аппаратов Полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и других межрегиональных структур и территориальных представительств федеральных органов исполнительной власти).

Значительная часть исследований по проекту будет посвящена разработке механизмов реализации стратегических документов межрегионального и регионального развития и методов оценки их эффективности. Также будут изучаться вопросы формирования систем мониторинга социально-экономического развития как важнейшей составной части региональных систем управления.

Научная новизна ожидаемых результатов будет определяться их системностью и комплексностью, которые должны обеспечить формирование базовых элементов стратегического планирования в Сибирском федеральном округе, основанных на самых современных управленческих технологиях (в отличие от применяемых в настоящее время частных и локальных подходов к разработке стратегических документов), а также использованием нового инструментария и возможностью отражения институциональных аспектов при подготовке предложений по совершенствованию системы стратегического планирования в СФО.

Исследования по проекту будут осуществляться в разрезе трех основных направлений (разделов).

Раздел 1. Общие принципы и подходы к формированию системы стратегического планирования в Сибирском федеральном округе.

Целью исследований по данному разделу является разработка общей концепции стратегического планирования в СФО, учитывающей особенности сложившихся систем управления в конкретных регионах, накопленный опыт разработки стратегий развития Сибири и отдельных субъектов Федерации, существующий научный и кадровый потенциал, информационные и вычислительные возможности.

В рамках данного раздела проекта будут обобщены методологические и методические аспекты формирования системы стратегического планирования в Сибирском федеральном округе. Будут решаться следующие задачи и проблемы:

- уточнение и актуализация принципов программно-целевого планирования применительно к задачам формирования системы стратегического планирования в СФО;
- развитие идей «проектной экономики», концепция которой была успешно реализована в последних версиях Стратегии социально-экономического развития Сибири;
- разработка требований к формированию системы основных элементов, которые обязательно должны быть в любой региональной стратегии или долгосрочном плане (определение миссии, определение целей, постановка задач стратегии, анализ внешней среды, анализ существующей позиции и возможностей региона, выработка стратегических альтернатив);
- построение детальной блок-схемы многоуровневой системы стратегического планирования в СФО с описанием информационных потоков и систем взаимосвязей;
- разработка предложений по механизмам увязки и корректировки региональных стратегий с целью ликвидации дублирования инвестиционных проектов;
- разработка подходов, обеспечивающих взаимоувязку Стратегии социально-экономического развития Сибири и стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации с Энергетической и Транспортной стратегиями России;

- разработка предложений по встраиванию стратегических планов развития крупных компаний и корпораций в систему стратегического планирования СФО;
- разработка методических подходов и рекомендаций по выявлению кластерных образований в субъектах Федерации и муниципалитетах с целью встраивания программ формирования и развития регионально-отраслевых кластеров в систему стратегического планирования регионов, городов и административных районов СФО;
- исследование возможностей прогнозирования и планирования интеграционных процессов в сибирских субъектах Федерации с целью включения данной составляющей в систему стратегического планирования СФО;
- исследование возможностей переноса части функций государственного управления на межрегиональный уровень и подготовка предложений по наделению дополнительными правами и полномочиями аппарата Полномочного представителя Президента РФ в Сибирском федеральном округе и территориальных представительств федеральных министерств и ведомств в СФО;
- подготовка методических рекомендаций для региональных и муниципальных органов управления по различным аспектам стратегического планирования;
- проведение серии учебных семинаров и курсов для работников региональных и городских администраций по проблемам совершенствования стратегического планирования в СФО.

Раздел 2. Разработка механизмов реализации стратегических документов межрегионального и регионального развития и методов оценки эффективности региональных программ. В рамках данного раздела проекта будут обобщены институциональные аспекты и подходы к формированию системы стратегического планирования в СФО.

Стратегическое территориальное планирование является важным элементом формирования новой управленческой культуры. Однако несмотря на безусловные сдвиги в организации стратегического планирования на уровне регионов – субъектов РФ и муниципальных образований, существенных позитивных изменений в реализации стратегических документов межрегионального и регионального развития

не произошло, и в значительной степени это связано с недостаточным институциональным сопровождением стратегического планирования.

Целями данного раздела проекта являются

- создание целостной системы теоретических, методологических и методических положений, раскрывающих сущность, принципы, задачи и способы практической организации механизма реализации стратегического плана территории;
- разработка научных основ и подходов к формированию системы оценок эффективности долгосрочных программ регионального развития.

Проблема разработки механизма практической реализации стратегического плана возникает одновременно с определением целей развития, так как отсутствие представлений о воплощении стратегического замысла приводит к тому, что сформированный план не дает реального импульса к разрешению проблем социально-экономического развития. Механизм реализации стратегического плана представляет собой совокупность принципов, форм, методов и инструментов управленческого воздействия на процесс воплощения в жизнь стратегических целей социально-экономического развития территории. Это также связано с системой норм, правил и процедур, доминирующих в определенный период в системе регулирования территориального развития на федеральном и региональном уровнях.

Механизм реализации программы должен представлять собой не только скоординированную систему методов государственного регулирования, но и меры по развитию благоприятной институциональной среды, включая совершенствование нормативно-правовой основы, формирование площадок для обсуждения стратегических целей и достижения по ним консенсуса, развитие гражданского общества. Традиционные инструменты управления должны дополняться инновационными механизмами: конкурсными, социально-технологическими, организационно-структурными, процедурными, комплексными или комбинированными.

Оценка эффективности программ регионального развития является интегральным показателем корректности и согласованности элементов стратегического плана и механизма его реализации. Слабая научная проработанность вопросов стратегического анализа террито-

риального развития проявляется и в отсутствии фундаментальных подходов к характеристикам эффективности долгосрочных региональных планов и программ, которые должны, с одной стороны, учитывать многоуровневость, взаимосвязанность, сложность, инерционность процессов и, с другой стороны, выделять экономические, социальные, институциональные эффекты, а также вклады различных факторов и уровней.

В рамках проекта планируется

- дать научное обоснование структуры механизма реализации стратегического плана развития территорий различных уровней: межрегионального, областного, муниципального;
- разработать систему принципов механизма реализации стратегического плана развития территорий различных уровней;
- предложить методический подход к разработке механизма реализации стратегического плана развития территорий различных уровней;
- разработать систему форм, методов и инструментов механизма реализации стратегического плана развития территорий;
- разработать систему индикаторов эффективности стратегических планов развития территорий;
- предложить методы выделения социальных, экономических, финансовых и институциональных эффектов стратегических планов развития территорий различных уровней.

Раздел 3. Разработка научных основ системы мониторинга и прогноза социально-экономического развития Сибирского федерального округа и его регионов как информационно-управленческой основы системы стратегического планирования макрорегиона.

Исследования по этому разделу направлены на разработку общей концепции системы мониторинга социально-экономического развития СФО с целью оптимизации вертикальных и горизонтальных информационных потоков, повышения информативности и научной обоснованности управленческих решений и информационного обеспечения системы стратегического планирования округа. В рамках данного раздела проекта будут исследоваться инструментальные и информационные аспекты формирования системы стратегического планирования в СФО.

В настоящее время в отдельных субъектах Федерации, расположенных на территории Сибирского федерального округа, ведутся серьезные работы по формированию региональных систем мониторинга и различного рода информационно-аналитических систем. Они используются как для оценки динамики социально-экономических процессов, так и для обоснования основных параметров перспективного развития регионов и муниципальных образований. Полномочным представителем Президента РФ в Сибирском федеральном округе инициировано создание на базе институтов Сибирского отделения РАН Центра мониторинга социально-экономических процессов и природной среды Сибирского федерального округа. Эта инициатива получила поддержку на правительственном уровне и в настоящее время ведутся работы по формированию структуры такого центра, разработке основных направлений его деятельности и т.д.

В то же время потенциал мониторинговых работ в СФО используется недостаточно. Здесь существует большое количество проблем, и в частности следующие.

Во-первых, используемые информационные системы, внедренные в деятельность региональных администраций, в основном ориентированы на оценку социально-экономической ситуации и на систематизацию информации о социально-экономическом развитии региона и его финансовом состоянии. Прогнозные модули развиты явно недостаточно, что снижает потенциальные возможности таких информационных систем и систем регионального мониторинга.

Во-вторых, модельные разработки научных организаций чаще всего имеют научно-прикладную направленность и ориентированы на использование в основном в организациях-разработчиках. Часто они построены не на «промышленной основе» (т.е. используются не современные СУБД и банки данных, а упрощенные способы получения, хранения и обработки информации). Такого рода аналитические и прогнозные модели имеют примитивный пользовательский интерфейс, не приспособлены для совместной работы с географическими информационными системами (ГИС), что не дает возможности организовать современную визуализацию результатов анализа и прогноза.

В-третьих, в регионах Сибири существует значительное количество локальных ведомственных информационных систем и систем мо-

ниторинга (например, мониторинг состояния преступности, мониторинг состояния поверхностных вод и т.д.), однако эти системы разрознены и никак не связаны друг с другом. Более того, информация, содержащаяся в такого рода системах, часто является закрытой.

В-четвертых, аналитико-информационные возможности администраций субъектов Федерации сильно различаются, а непременным условием функционирования системы мониторинга в целом по Сибирскому федеральному округу является **унифицированность** представления данных по его объектам. Поэтому необходимо будет обеспечить более или менее равномерный уровень проведения региональной диагностики в каждом субъекте Федерации (в том числе также и по внутрорегиональным и муниципальным проблемам).

Частичному решению отмеченных проблем будут посвящены исследования и практические работы по данному разделу проекта. В частности, предполагается выполнить следующие работы:

- провести инвентаризацию и сравнительную оценку используемых в администрациях сибирских регионов и городов мониторинговых, аналитических и информационных систем;
- провести инвентаризацию и сравнительную оценку выполненных в институтах РАН и вузах модельных разработок, предназначенных для анализа и прогноза социально-экономического развития территорий, с целью выявления возможностей их использования в региональных системах мониторинга, анализа и прогноза;
- осуществить экспериментальные работы по встраиванию прогнозных модулей в типовые информационные системы, используемые в региональных администрациях;
- осуществить выбор (и разработку) системы целевых индикаторов для оценки различных сторон развития социально-экономических процессов в регионах и для рекомендаций по их использованию в стратегическом планировании на межрегиональном и региональном уровнях;
- подготовить предложения по оптимизации информационных потоков в многоуровневой системе стратегического планирования СФО;

- организовать проведение учебных семинаров для представителей региональных администраций с целью их обучения и переподготовки в области информационного и прогнозно-аналитического совершенствования региональных систем стратегического планирования.

В рамках проекта не ставится цель разработать новые и оригинальные экономико-математические модели регионального и межрегионального анализа и прогноза (эта задача решается в других проектах данной программы РАН). Акцент будет сделан на отборе уже разработанных и наиболее пригодных для выполнения задач стратегического планирования модельных и информационных комплексов и на подготовке рекомендаций по их совершенствованию с целью внедрения в практику регионального управления. Тем не менее отдельные модельные разработки могут быть реализованы и в рамках работ по данному разделу описываемого проекта.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ПРОЕКТА И ОЖИДАЕМЫЕ КОНЕЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Важнейшей составляющей проекта должны стать различные семинары, учебные курсы, круглые столы для представителей органов государственной законодательной и исполнительной власти и органов местного самоуправления, нацеленные на их обучение, переподготовку и ознакомление с современными формами и механизмами стратегического планирования, с мониторинговыми системами, с методами оценки региональных программ и т.д.

Итоги трехлетнего цикла работ по проекту должны быть обобщены в монографии «Стратегическое планирование в Сибирском федеральном округе: методология, инструментарий и институциональные аспекты», а также в серии статей в научных журналах РАН и в цикле методических рекомендаций по различным направлениям и аспектам стратегического планирования.