

И.Е. Рисин, Е.Н. Мельник

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Учебное пособие
для магистрантов направления
«Государственное и муниципальное управление»**



**Москва
2021**

УДК 338(075.8)
ББК 65-231я73
Р54

Рецензент:

В.Г. Закшевский, академик РАН, д-р экон. наук, проф.,
Е.А. Яковлева, д-р экон. наук, проф.

Рисин, Игорь Ефимович.

Р54 Стратегическое планирование социально-экономического развития субъектов Российской Федерации : учебное пособие для магистрантов направления «Государственное и муниципальное управление» / И.Е. Рисин, Е.Н. Мельник. — Москва : РУСАЙНС, 2021. — 126 с.

ISBN 978-5-4365-6511-8

Содержит базовые сведения о стратегическом планировании социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

В пособии отражены достижения современной теории и практики стратегического территориального планирования. Особое внимание уделено ключевым задачам стратегического планирования социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и алгоритмам их решения, оценке современной российской и зарубежной практики в названной области.

Соответствует ФГОС ВО последнего поколения.

Для студентов экономических специальностей высших учебных заведений, аспирантов, научных работников, преподавателей и специалистов-практиков.

Ключевые слова: стратегическое планирование, социально-экономическое развитие, субъекты РФ.

УДК 338(075.8)
ББК 65-231я73

ISBN 978-5-4365-6511-8

© Рисин И.Е., Мельник Е.Н., 2021
© ООО «РУСАЙНС», 2021

Оглавление

Предисловие	5
Глава 1. Теоретические положения стратегического управления социально-экономическим развитием субъектов РФ	6
1.1. Предпосылки внедрения стратегического подхода в сферу государственного управления	6
1.2. Компоненты теоретической базы стратегического планирования регионального развития	8
1.3. Инвариантные характеристики стратегического планирования	14
1.4. Особенное в содержании стратегического планирования развития субъекта РФ	18
<i>Вопросы и задания</i>	21
<i>Литература</i>	21
Глава 2. Правовая база государственного стратегического планирования	23
2.1. Законодательство о стратегическом планировании в Российской Федерации	23
2.2. Задачи стратегического планирования в Российской Федерации	28
2.3. Участники стратегического планирования и их полномочия	29
2.4. Принципы стратегического планирования	33
2.5. Система документов стратегического планирования в Российской Федерации	35
<i>Вопросы и задания</i>	48
<i>Литература</i>	49
Глава 3. Ключевые задачи стратегического планирования социально-экономического развития региона и алгоритмы их решения	50
3.1. Стратегический анализ	50
3.2. Формулирование миссии и стратегического видения	54
3.3. Выбор приоритетов развития	58
3.4. Постановка стратегических целей и выбор индикаторов	62
3.5. Разработка сценариев и построение прогноза	68
3.6. Выбор механизма реализации стратегии	72
3.7. Мониторинг и контроль реализации стратегии	76
<i>Вопросы и задания</i>	77
<i>Литература</i>	78

Глава 4. Современная практика разработки стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.....	80
4.1. Общая характеристика российской практики стратегического планирования развития субъектов РФ.....	80
4.2. Основные блоки стратегии социально-экономического развития субъекта РФ и их содержание.....	84
4.3. Сравнительная оценка практики разработки региональных стратегий.....	93
<i>Вопросы и задания</i>	101
<i>Литература</i>	102
Глава 5. Зарубежный опыт публичного стратегического управления.....	104
5.1. Правовое регулирование и отдельные практики стратегического планирования за рубежом	104
5.2. Достижения зарубежной практики стратегического регионального планирования.....	111
<i>Вопросы и задания</i>	116
<i>Литература</i>	116
Тест	118

Предисловие

Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹ ввел в России систему стратегического планирования, не имеющую аналогов в мировой практике.

Такой вывод обусловлен тем, что эта система является сквозной, охватывая национальный, региональный и местный уровни.

Эффективное функционирование и развитие этой системы предполагает наличие кадров, владеющих знаниями и навыками, необходимыми для разработки стратегических программных документов, определяющих цели, направления и механизмы социально-экономического развития страны, ее регионов и муниципальных образований.

Авторами настоящего учебного пособия поставлена задача – обобщить имеющиеся в отечественной и зарубежной литературе и апробированные практикой рекомендации и меры по формированию и использованию инструментария стратегического планирования регионального развития.

В пособии отражены достижения современной теории и практики стратегического территориального планирования.

Особое внимание уделено ключевым задачам стратегического планирования социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и алгоритмам их решения, оценке современной российской и зарубежной практики в названной области.

Авторы пособия: заслуженный деятель науки Российской Федерации, д-р экон. наук, проф. И.Е. Рисин, к.э.н. Е.Н. Мельник.

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». – Режим доступа: КонсультантПлюс //www.consultant.ru

Глава 1. Теоретические положения стратегического управления социально-экономическим развитием субъектов РФ

1.1. Предпосылки внедрения стратегического подхода в сферу государственного управления

На XV международном конгрессе по научной организации управления (Токио, 1969 г.) П. Дракер обнародовал новую парадигму менеджмента. Если в прежней парадигме менеджмент трактовался, как управление исключительно бизнесом, то в новой – как общая и главная функция общества². Иными словами, было признано, что менеджмент не является особенностью одного единственного уникального феномена, именуемого бизнесом.

Такая установка «запустила» процесс освоения достижений менеджмента в управленческой практике, субъектом которой являются органы публичной власти. Одно из них – стратегическое управление, основанное на оценках будущего.

Большинство исследователей признают, что основные теоретические и практические разработки в области стратегического менеджмента были сделаны за рубежом в конце 60-х – начале 70-х годов прошлого столетия, когда предметом главной дискуссии стало выживание фирмы в условиях нестабильности и обострения конкурентной борьбы.

К основным предпосылкам возникновения интереса ученых и практиков к применению стратегического подхода в государственном управлении относятся:

- усложнение экономических и социальных процессов, а соответственно, и управления ими;
- обострение экономических и социальных проблем, связанных с безработицей, бедностью, истощением ресурсов, последствиями техногенного воздействия на экосистему;
- возрастание уровня неопределенности, ускорение темпов изменения внешней среды;
- обострение межстрановой и межрегиональной конкуренции за ресурсы и рынки сбыта;

² Дракер П.Ф. Роль управления в новом мире / П.Ф. Дракер // Современные тенденции в управлении в капиталистических странах. – М.: Прогресс, 1972. – С. 278, 281.

– усиление дифференциации территорий по уровню социально-экономического развития.

Востребованность стратегического подхода в государственном управлении, осуществляемом в Российской Федерации, имеет еще одну важную предпосылку – имеющийся позитивный опыт долгосрочного комплексного народнохозяйственного планирования.

Заслуживает внимания тот факт, что в 1920 году был разработан первый в мире долгосрочный стратегический документ – государственный план электрификации РСФСР (ГОЭРЛО). Документ включал два раздела: сводную программу развития и электрификации народного хозяйства на 10–15 лет и развитие производительных сил по 8 экономическим регионам.

В 1926 году в структуре Госплана СССР была сформирована комиссия, деятельность которой была направлена на разработку генерального плана развития народного хозяйства СССР на период 1928–1940 годов.

В начале 40-х годов советскими учеными под руководством Н.А. Вознесенского была инициирована разработка генеральной перспективы развития народного хозяйства на 15 лет, в состав которой входили три пятилетних плана.

В конце 60-х – начале 70-х годов в СССР были разработаны такие документы, как продовольственная программа, энергетическая стратегия, комплексная программа научно-технического прогресса.

Применяемая в СССР методология стратегического планирования и программно-целевого управления позволила ей войти в состав мировых лидеров научно-технического развития.

Тем не менее, советская модель перспективного планирования, реализованная в условиях закрытой экономики и административно-командной системы управления, принципиально отличается от стратегического подхода, внедряемого в современную российскую практику государственного управления.

Осуществляемая ныне модернизация государственного управления в Российской Федерации связана с коренными трансформациями в экономике, произошедшими после распада СССР:

– экономика стала открытой внешнему миру, соответственно, возросла зависимость от внешних рынков и внешнеэкономической конъюнктуры, заметно усилилось давление со стороны ТНК и мировых институтов;

– изменилась структура экономики, произошла ее демилитаризация, активное развитие получили сфера услуг и ИТ;

– снизилось административное вмешательство в экономику.

Государство постепенно утрачивает роль единственного стратегического инвестора в обеспечении регионального развития. Регионы все в большей степени проявляют себя как самостоятельные экономические агенты, а процессы развития выходят за рамки их территориальных границ.

Основные рычаги воздействия находятся теперь вне зоны прямого влияния органов власти. Свободные финансовые и материальные ресурсы концентрируются не в руках государства, а в частном секторе. Таким образом бизнес становится реальным стратегическим инвестором в обеспечении регионального развития.

Главный побудительный мотив обращения к стратегическому управлению заключается в обеспечении устойчивого динамичного развития в постоянно меняющихся условиях окружающей действительности, достижении более выгодного состояния, укреплении конкурентных преимуществ в борьбе за кадры, инвестиции и ресурсы.

1.2. Компоненты теоретической базы стратегического планирования регионального развития

Теоретическая база стратегического планирования регионально-го развития объединяет ряд концепций. Рассмотрим наиболее значимые из них.

1. Концепция организации как открытой системы.

Суть концепции заключается в том, что организация как открытая система, осуществляет взаимодействие с окружающим миром, получает свое сырье и ресурсы, обменивается информацией. Она постоянно взаимодействует с финансово-кредитными институтами и инвесторами. Открытая система зависит от информации и материалов, поступающих извне и должна приспосабливаться к изменениям во внешней среде с тем, чтобы продолжить свое функционирование. Как и всякая экономическая система, регион имеет свою внутреннюю и внешнюю среды, которые взаимодействуют. Эти связи могут быть как прямыми, так и косвенного воздействия.

2. Концепция экономических циклов.

Уже в начале XIX в. ученые обнаружили, что экономика не статична, а развивается циклично. Фазы подъема и роста сменяются зстоями и спадами. Исследуя цикличность в экономической динамике, в 1922 году советский ученый Н.Д. Кондратьев, наряду с широко известными средними и малыми циклами, статистически доказал наличие

больших циклов конъюнктуры длительностью около полувека, связав их с циклическими колебаниями технологической динамики и социально-политической активности.

В дальнейшем его теория получила развитие и стала служить общепринятой основой для построения долгосрочных прогнозов социально-экономического развития.

3. Концепция инноваций как движущей силы экономического развития.

Основная идея теории, выдвинутой Йозефом Шумпетером, состоит в том, что развитие экономики основывается на внедрении инноваций. Инновации – это новые продукты, новые технологии, новые способы организации производства, открытие новых рынков. Источником развития служат внутренние процессы, новые комбинации производственных факторов на основе инноваций.

4. Концепция устойчивого развития.

Термин «устойчивое развитие» первоначально появился в природопользовании и продолжает сегодня рассматриваться в экологическом контексте. В 1980-х годах он вошел в научный оборот, но широко распространяться стал только после доклада «Наше общее будущее», подготовленного в 1987 году Международной комиссией по окружающей среде и развитию ООН. В рамках доклада под устойчивым развитием понимается «такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности».

Основы политики Российской Федерации в области устойчивого развития изложены в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденной Указом Президента РФ от 01.04.1996 № 440. В соответствии с концепцией под устойчивым развитием понимается «стабильное социально-экономическое развитие, не нарушающее своей природной основы».

Дальнейшее развитие идея устойчивого развития получила в Экологической доктрине Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р.

В апреле 2012 года Президентом РФ были утверждены «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», целью которых является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений,

реализация права каждого на благоприятную окружающую среду, а также укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

В настоящее время принципы устойчивого развития учитываются при разработке региональных стратегий развития, что находит отражение в системе стратегических целей и индикаторов субъектов РФ.

5. Концепция инклюзивного развития.

В центре внимания этой концепции – проблемы неравенства и социальной справедливости. При этом под инклюзивным развитием понимается такое развитие, которое позволяет обеспечить гражданам равный доступ к предоставляемым общественным благам и возможность участия во всех сферах жизнедеятельности.

Инклюзивность означает также широкую вовлеченность всех слоев населения в процессы экономического развития, в том числе в процессы обсуждения принимаемых стратегических решений и выбора приоритетных направлений расходования бюджетных средств.

6. Концепция пространственного развития.

Начало формирования первых концепций пространственного развития обычно связывают с публикацией в 1826 году научного труда Иоганна Г. фон Тюнена «Изолированное государство», посвященного выявлению общих закономерностей размещения сельскохозяйственного производства. Вклад в классические статические (штандортные) теории размещения производства внесли также Вильгельм Лаунхардт и Альфред Вебер.

Наиболее яркими представителями неклассических штандортных теорий размещения (начало которого относится примерно к середине XX в.) являются Август Леш и Дэвид Смит.

Леш разработал теорию, в котором главным фактором размещения производства являются рыночные зоны производителей разного уровня, образующие сеть зон с узлами в городах. Фирмы должны размещаться в вершинах гексагональной решетки, и каждая фирма должна обслуживать покупателей в пределах «своего» правильного шестиугольника. Леш считал необходимым при выборе места размещения предприятий принимать во внимание налоговую систему, государственные границы, технический прогресс, Смит – проблемы охраны окружающей среды.

Динамическим теориям размещения положила начало модель Гарольда Хотеллинга, обосновавшего оптимальное размещение предприятий двух конкурирующих друг с другом производителей (модель линейного города).

Широкое признание получила теория полюсов роста Франсуа Перру, в основе которой лежит представление о ведущей роли отраслевой структуры экономики и в первую очередь лидирующих отраслей, создающих новые товары и услуги. Центры и ареалы экономического пространства, в которых размещаются предприятия лидирующих отраслей, становятся полюсами притяжения факторов производства, поскольку обеспечивают наиболее эффективное их использование.

Значительный вклад в развитие теории полюсов роста внес Жак Будвиль. В современном виде его концепция утверждает, что развитие производства не происходит равномерно во всех отраслях хозяйства, всегда можно выделить динамичные, так называемые пропульсивные отрасли. Они создают стимулы для развития всей экономики. Через систему отношений типа «затраты-выпуск» В.В. Леонтьева эффект нововведения передается на все хозяйство. Процесс концентрации производства сосредотачивает пропульсивные отрасли в определенной точке (районе, регионе) – полюсе роста. Будвиль предложил следующую иерархию полюсов роста:

- мелкие и средние «классические» города, специализированные на отраслях третичного сектора и обслуживающие прилегающую сельскую местность;

- промышленные города среднего размера с диверсифицированной структурой хозяйства, развивающегося за счет внешних инвестиций и трансфертов;

- крупные городские агломерации с развитой структурой хозяйства, включающей пропульсивные отрасли, что обуславливает автономность роста;

- полюса интеграции, охватывающие несколько городских систем и определяющие всю эволюцию пространственных структур.

7. Концепция конкурентных преимуществ.

Появление концепции конкретных преимуществ связано с именем М. Портера. Конкурентоспособность, с его точки зрения, определяет успех в конкретных отраслях производства и то место, которое страна занимает в системе мирового хозяйства, а национальная конкурентоспособность определяется способностью промышленности постоянно развиваться и производить инновации.

Наличие конкурентного преимущества означает наличие у субъекта уникальных характеристик, выгодно отличающих его от других аналогичных субъектов. Конкурентные преимущества могут быть потенциальные, реализуемые и фактические.

Конкуренция – это не равновесие, а постоянные перемены. Поэтому в основе объяснения конкурентного преимущества лежит роль

государства в стимулировании обновлений и инноваций. Различия в экономике стран, в их культуре, населении, инфраструктуре, управлении, национальных ценностях и даже в истории – все это в той или иной степени влияет на конкурентоспособность национальных компаний и определяется набором факторов, зависящих от конкретных, локальных условий.

В основе теории М. Портера лежат четыре наиболее существенных фактора, которые являются детерминантами конкурентных преимуществ: условия факторов производства, условия спроса, смежные и обслуживающие отрасли, условия стратегического развития и конкуренции.

8. Концепция качества жизни.

Яркими представителями данной концепции являются лауреаты Нобелевской премии – Джозеф Стиглиц, Амартия Сен и Жан-Поль Фитусси, возглавившие в 2008 году комиссию по измерению эффективности экономики и социального прогресса.

Качество жизни – это комплексная характеристика, определяющая социально-экономическое положение населения и совокупность условий, обеспечивающих жизнедеятельность человека на определенной территории. Сегодня разработано множество методик оценки качества жизни по различным показателям, включающим как субъективные, так и объективные факторы, такие как материальное благосостояние, жилищные условия, состояние здоровья, доступность образования, условия окружающей среды, удовлетворение культурных и духовных потребностей, психологический комфорт.

Одним из наиболее распространенных способов оценки качества жизни является *индекс развития человеческого потенциала* (индекс человеческого развития), разработанный в рамках Программы развития ООН. Данный показатель ранжирует страны и регионы по восходящей от нуля до единицы. Для расчета используются три частных индекса, рассчитываемые на основе четырех показателей:

индекс долголетия – возможность прожить долгую и здоровую жизнь, которая оценивается по показателю ожидаемой продолжительности жизни;

индекс образованности – грамотность населения и доступность знаний, которые оцениваются на основе двух показателей: уровня грамотности взрослого населения и ожидаемой продолжительности обучения;

индекс благосостояния – уровень материального благосостояния населения, который оценивается на основе среднедушевого ВВП (ВРП) по паритету покупательной способности.