

**И.В. Цвигун,
О.А. Чепинога,
М.А. Балашова**

РЕГИОНАЛЬНОЕ СТРАТЕГИРОВАНИЕ: НЕОБХОДИМОСТЬ И РЕАЛЬНОСТЬ

Обосновывается необходимость разработки национальной стратегии развития России, роль регионального стратегирования. Приводятся примеры стран, в которых реализуются эффективные национальные стратегии. Раскрываются проблемы в разработке региональных стратегических документов. На примере стратегии социально-экономического развития Иркутской области до 2030 г. выделяются как негативные, так и позитивные стороны регионального стратегирования. Делается вывод о необходимости дальнейшей проработки методических документов по региональному стратегированию, а также разработки единой методологии оценки качества, эффективности и результативности стратегий социально-экономического развития регионов.

Ключевые слова: национальная стратегия, региональное стратегирование, анализ содержания, анализ деятельности, проблемы, перспективы.

**I.V. Tsvigun,
O.A. Chepinoga,
M.A. Balashova**

REGIONAL STRATEGIZING: NECESSITY AND REALITY

The paper states the necessity of working out a national development strategy and outlines the role of regional strategizing. Examples of efficient national strategies in other countries are given. Problems of working out regional documentation on strategizing are revealed. The strategy of socio-economic development of Irkutsk region through 2030 is used to demonstrate both advantages and drawbacks of regional strategizing. In conclusion, the authors prove the necessity of further improvement of technical documentation on regional strategizing and working out a single approach to assessment of quality and efficiency of socio-economic development strategies in the regions.

Keywords: national strategy, regional strategizing, content analysis, performance analysis, problems, prospects.

Одной из задач экономического роста России является разработка и внедрение высоких управленческих технологий, в числе которых стратегическое планирование. Зародившись на уровне организаций, стратегическое планирование как инструмент, позволяющий вести успешно конкурентную борьбу, было распространено на властные структуры.

В эпоху глобализации экономики становится совершенно очевидным, что невозможно устойчиво и динамично развиваться без определения стратегических целей, в противном случае возможен лишь спонтанный и хаотичный рост, который на протяжении последних 20 лет мы наблюдаем в России. Стратегический подход – антипод существующему приоритету решения текущих, повседневных задач.

Исторический опыт свидетельствует, что в мировой экономике лидирующие позиции занимали, прежде всего, те страны, которые были вооружены эффективной национальной стратегией. Создание системы стратегического планирования создало предпосылки качественного изменения социально-экономического развития в 50–60-е гг. в странах Западной Европы (Германия, Франция, Италия), Японии (в 60–70-е гг.), в Южной Корее (в 70–80-е гг.), в Китае (в 80–90-е гг.).

В частности, известно, что основы стратегии развития Китая были заложены правительством Дэн Сяопина, поставившим перед собой амбициозную цель – привести страну к мировой гегемонии. Ставка была сделана на разработку и внедрение уникальной экономической системы производства и распределения, основанной на валютном протекционизме. Зародившийся в Китае общественный строй получил название «тоталитарный капитализм» как антипод модели «демократический капитализм», принятой за основу развития западных стран и Японии.

Во внешнеэкономической сфере правительство КНР в качестве основного вектора развития выбрало не «стратегическое партнерство» с уже сложившимися лидерами (в первую очередь, с США), а «стратегическое соперничество». Выдержать это состязание можно было только, захватив инициативу ведения постепенной, продолжительной экономической войны с лидером – США, параллельно наращивая свою военную мощь.

Фактически с конца 80-х гг. XX в. Китай идет к намеченной цели, постоянно поддерживая свое конкурентное преимущество – заниженный курс национальной валюты. Это позволяет стране:

- сохранять за собой лидерство в ценовой конкуренции;
- расширять свое присутствие «вне международного рынка» за счет установления контроля за рядом сырьевых ресурсов;
- наращивать количество «стран-политических клиентов», плавно переводя их в этот статус из группы должников;
- расширять жизненное пространство китайского языка, субсидируя его обучение все большей доле мирового населения и др. [3, с. 128].

По мнению Жан-Поль Гишара, выбранная Китаем стратегия не является наивной: «китайцы хорошо знают, что будущее противостояние с США будет многосторонним, а также то, что для еще более успешного его исхода Китай должен выделить средства для каждого своего фронта» [3, с. 135–136].

Примером другой действенной и прогрессивной является принятая система стратегического планирования в Сингапуре, где оно ведется на самом высоком уровне и является стержневым процессом управления страной уже на протяжении, по меньшей мере, тридцати лет. Последние модификации в дан-

ном процессе были внесены в апреле 2015 г. произошла реорганизация группы по стратегической политике (Strategic Policy Unit), которая является связующим звеном между государством и обществом, в ее задачи входит анализ тенденций, выявление приоритетов развития для страны, прогнозирование, бюджетирование и построение плана стратегии. Курирует группу, базирующуюся в самом центре власти Сингапура – в офисе премьер-министра, первый заместитель премьера Тео Чи Хин [1, с. 54].

Ну и, конечно же, говоря о значимости разработки национальной стратегии, нельзя не привести пример страны, в которой зародились истоки науки «менеджмент»; чья накопленная теоретическая база исследований по стратегическому планированию, как на микро-, так и на макроуровне экономического анализа, является одной из богатейших – Соединенные Штаты Америки.

В совершенстве владея наукой управления, стратеги США пошли по пути не от частного к общему, а наоборот. Среди разработчиков национальной стратегии США было достигнуто абсолютно четкое понимание того, страна сможет достичь мирового первенства не в силу грамотного использования отечественных сравнительных преимуществ, а в результате создания в мировой экономике условий, при которых непосредственно им самим проще всего формировать собственные неоспоримые конкурентные преимущества и использовать сравнительные преимущества других стран. Ставка была сделана на внесение изменений по четырем основным направлениям: мировое военное, экономическое, техническое и культурное пространства [2].

О том, что выбранная США национальная стратегия оказалась верной, свидетельствует практика последних 20 лет.

Что касается России, то на уровне органов власти однозначного понимания в необходимости и возможности принятия и реализации действенной экономической стратегии нет.

Некоторые эксперты и члены правительства сомневаются в необходимости разработки стратегии развития экономики, считая, что бессмысленно планировать на 15 лет вперед в условиях, когда экономика падает, а рынки колеблются [5], как следствие «в политике правительства нет стратегии развития, только тактика текущего момента» [8, с. 56]. У власти нет четкой картины будущего, существует множество сценариев экономического развития, предлагаются различные модели развития – модернизационная, индустриализационная и другие, но до сих пор отсутствует долгосрочная единая национальная стратегия развития. Отсутствие стратегического планирования позволяет денежным властям бесконтрольно распорядиться государственными деньгами, в том числе направлять их на финансовые спекуляции, безнаказанно наживаясь на дестабилизации курса рубля и беспрепятственно вывозя сверхприбыли за рубеж [4, с. 18–19].

В этой связи уместно вспомнить слова одного из китайских стратегов и военных теоретиков, живущего в IV в. до нашей эры: «Стратегия без тактики – очень медленный путь к победе, но тактика без стратегии – это суeta перед поражением». Если мы сегодня не построим свое будущее, то за нас это сделают другие.

Принятие закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июля 2014 г. № 172 (далее ФЗ № 172) само по себе обнадеживает, поскольку задает новую парадигму управленческого и регулятивного поведения всех властных субъектов социально-экономической системы и предписывает создание официального обязательного документа для всей страны – «Стратегия-2030». Именно документ «Стратегия-2030» должен определить систему долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития и ответить на вопрос: «Какое место будет занимать Россия в 2030 г. и что нам делать в ближайшие 15 лет?»

Сроки появления данного документа неоднократно переносились: первоначально он должен был появиться на суд общественности не позднее середины 2016 г., затем сроки его разработки отодвинулись на декабрь 2017 г. [6, с. 10]. Последняя дата появления «Стратегии-2030» – 1 января 2019 г. По некоторым экономическим расчетам, новая длинная волна Николая Кондратьева начинается в 2018 г. Это волна шестого технологического уклада. Каким же образом Россия будет вступать в новый технологический уклад без стратегического видения своего экономического развития?

Определяющая роль в разработке национальной стратегии отводится региональному стратегированию, поскольку оно отражает проникновение стратегического мышления на тот уровень власти, который несет ответственность за социально-экономическое развитие субъекта федерации. Именно разработка региональной стратегии позволит выявить скрытые огромные резервы системного развития территорий, будет способствовать экономическому росту страны.

ФЗ № 172 предписывает каждому региону определить стратегию своего развития. Стратегии субъектов РФ должны быть приняты до 1 января 2017 г. Таким образом, предполагается, что стратегия России должна основываться на стратегиях регионов. Эта мысль прозвучала и на Красноярском экономическом форуме «Россия: стратегия-2030», состоявшемся в феврале 2016 г. [7].

В связи с этим возникает ряд вопросов: «Почему разработка национальной стратегии идет не сверху вниз (как предусматривает классика стратегического планирования), а снизу вверх – от стратегий регионов к национальной стратегии? Как отмечают классики стратегического планирования А.А. Томпсон-мл., А.Дж. Стрикленд III: «Объединение стратегий разных уровней (корпоративной стратегии, стратегии бизнес-единиц, функциональных и операционных стратегий. – *Авт.*) в единую и согласованную систему дает единую и всеобъемлющую стратегию компании. Такое единство достигается только тогда, когда процесс разработки стратегии направлен сверху вниз, а не наоборот. Если топ-менеджеры пренебрегают контролем за разработкой и реализацией стратегии в низовых звеньях, то компания напоминает несыгранную футбольную команду, в которой каждый игрок играет сам за себя и для собственного удовольствия; возникает стратегический хаос» [10, с. 84].

Следующий закономерный вопрос: «Выстраивая свои стратегии развития, на какое стратегическое видение, целеполагание должны ориентироваться ре-

гионы в своем экономическом развитии, если не разработана национальная стратегия социально-экономического развития страны?»

Проведенный Институтом реформирования общественных финансов анализ качества и содержания региональных стратегий показал активность регионов в разработке стратегического документа. Если в 2007 г. из 89 субъектов РФ стратегии разработали только 64, то в 2016 г. количество стратегий составило 81. При этом было установлено разночтение по установлению горизонта планирования стратегии (от минимального – 2020 г., до максимального – 2035 г.); по количеству предлагаемых сценариев развития (отсутствие сценариев, 1 либо 2, либо 3 и выше); по подходу к применению SWOT-анализа развития субъекта РФ. Это свидетельствует о сложности стратегического планирования на уровне государственных органов управления, о необходимости дальнейшей проработки методических документов по разработке и реализации стратегии регионов.

Анализ содержания стратегии социально-экономического развития (СЭР) Иркутской области до 2030 г. [9] и деятельности по ее разработке позволил определить как позитивные, так и негативные моменты регионального стратегирования.

Региональное стратегирование способствует формированию системы государственного управления, работающей на опережающее развитие страны. Использование стратегического планирования позволяет выстраивать четкую систему целеполагания и увязывать стратегические цели федерального, регионального, муниципальных уровней управления. Раннее отсутствие системы целеполагания, например, привело к тому, что цели программы СЭР Иркутской области на 2011–2015 гг. не были увязаны с задачами Концепции СЭР до 2020 г.

В «Стратегии СЭР Иркутской области до 2030 года» система целеполагания предусматривает одну стратегическую цель: «Повышение уровня и качества жизни населения Иркутской области», три стратегических задачи: обеспечение достойных условий жизни; создание возможностей для работы и бизнеса; повышение эффективности государственного управления, 20 тактических целей, 102 тактических задачи, 37 целей ведомств, 1 722 целевых показателей. Все цели и задачи выделены с учетом предусмотренных в стратегии приоритетов социально-экономической политики Иркутской области [9].

В «Стратегии» выделено десять ведущих отраслевых производственных комплексов, на которых будет базироваться экономика региона. Один из них – топливно-энергетический комплекс, основным фактором развития которого является строительство магистрального газопровода «Сила Сибири», а основной задачей – равномерное развитие энергетической инфраструктуры региона. Развитие фармацевтического комплекса необходимо осуществлять в рамках существующего фармацевтического кластера, в рамках которого будут разработаны аналоги импортным лекарствам. Развитие металлургического комплекса позволит создать новые рабочие места за счет строительства Тайшетской анодной фабрики и Братского металлургического завода. В рамках развития машиностроительного комплекса основной задачей является формирование инновационного машиностроительного кластера, результатами функционирования которого станут обеспечение импортозамещения в авиастроении и авиационном

комплексе России и интеграция малого и среднего бизнеса в производство сложной машиностроительной продукции. В этом же списке базовых отраслей – лесопромышленный, агропромышленный, туристско-рекреационный, строительный и транспортно-логистический комплексы, а также использование научного потенциала региона.

Для повышения эффективности реализуемых проектов и создаваемых новых производств на еще недостаточно освоенных территориях в стратегии выделены 6 опорных территорий развития, для которых в едином комплексе будет строиться необходимая инфраструктура.

Позитивным в разработке стратегии является вовлечение в процесс большого количества участников. Была создана рабочая группа при Губернаторе Иркутской области, в состав которой были включены представители научного, предпринимательского, экспертного сообщества, органов государственного и муниципального управления. Участниками реализации стратегии были определены все хозяйствующие субъекты, в том числе органы исполнительной и законодательной власти, субъекты общественного контроля. В разработке стратегии СЭР также принимали участие граждане субъекта для чего на сайте министерства экономического развития было размещено объявление о приеме предложений в проект стратегии. Положительным является неоднократное обсуждение документа региональной общественностью на разных площадках.

В процессе разработки стратегии СЭР выявился ряд негативных моментов. Установлена неподготовленность общественности к работе на опережение. Если у участников разработки стратегии наметился переход к мышлению в терминах стратегии, а не тактики, то у представителей экспертного сообщества, населения этого перехода не случилось, о чем свидетельствуют направленные в Министерство экономического развития Иркутской области предложения для включения в проект стратегии. Все они носили тактический характер. Кроме этого, установлено отсутствие однозначного толкования понятий «концепция», «стратегия», «программа», «задачи», «мероприятия».

Поскольку деятельность по стратегическому планированию для органов власти является новой, то в процессе разработки стратегии выявился недостаток квалифицированных кадров, серьезно занимающихся прогнозированием и сценарным анализом.

Одним из недостаточно проработанных моментов является определение уровня ответственности за реализацию стратегии. В процессе публичных обсуждений звучал вопрос об ответственности за выполнение планов к 2030 г. И это не случайно, поскольку ни одна из действующих программ СЭР Иркутской области не выполнена сегодня даже на 30 %, большинство плановых показателей не достигнуто. Можно выделить объективные причины этого явления: экономический кризис, санкции, нестабильность курсов иностранных валют, несовершенство налогового, бюджетного и других законодательств. Однако присутствуют и субъективные причины – это непрофессионализм, неэффективное управление и использование ресурсов, коррупция, некачественный процесс контроля и оценки эффективности.

Возникает ощущение несогласованности всей вертикали органов управления при формировании стратегии развития той или иной территории. В то время, когда обсуждалась разработанная Правительством Иркутской области стратегия СЭР (местное правительство занималось разработкой стратегии практически год, начиная с конца 2014 г. по алгоритму, обозначенному в федеральных документах по данному вопросу) полномочный представитель президента России в СФО С.И. Меняйло в интервью областной газете указал на то, что не до конца оценены и раскрыты потенциалы территорий Байкальского региона, в том числе Иркутской области, не выявлены ее внутренние ресурсы, указал на необходимость анализа комплекса задач для определения системного развития территории. А эти задачи уже были определены.

Слабым звеном в региональном стратегическом планировании является отсутствие единой методологии оценки качества, эффективности и результативности стратегий социально-экономического развития регионов.

В заключение следует отметить, что российская экономика, при использовании стратегического планирования на всех уровнях государственного управления, имеет все возможности роста опережающими мировые темпами. Реализация стратегии СЭР Иркутской области зависит в первую очередь от обоснованного позиционирования Иркутской области в качестве драйвера опережающего экономического роста Дальнего Востока и Байкальского региона, опорного региона для проектов нового освоения востока России, делового, политического и культурного центра связей России и стран АТР.

Список использованной литературы

1. Безруков А. Какое нам дело до будущего / А. Безруков // Эксперт. – 2016. – № 21. – С. 52–55.
2. Бжезинский З. Великая шахматная доска: господство Америки и его геостратегические императивы : пер. с англ. / Збигнев Бжезинский. – М. : АСТ, 2014. – 702 с.
3. Гишар Ж.-П. Геополитика меркантилизма: новый взгляд на мировую экономику и международные отношения : пер. с фр. / Жан-Поль Гишар, Антуан Брюне. – М. : Новый хронограф, 2012. – 232 с.
4. Глазьев С. Экономика будущего. Есть ли у России шанс? («Коллекция Изборского клуба»). – М. : Кн. мир, 2016. – 640 с.
5. Итоги третьего дня Гайдаровского форума – 2016 «Россия и мир: взгляд в будущее». – Режим доступа : <http://www.gaidarforum.ru>.
6. Кобец Н. Не должно быть иллюзий / Н. Кобец // Эксперт Сибирь. – 2016. – № 09–10. – С. 10–12.
7. Красноярский форум «Россия: стратегия 2016. – Режим доступа : <http://www.krasnoforum.ru/news/411>.
8. Российские политики и эксперты о 2016-м // Эксперт. – 2016. – № 3. – С. 56–57.

9. Стратегия социально-экономического развития Иркутской области до 2030 года. – Режим доступа: <http://irkobl.ru/sites/economy/socio-economic/project2030>.

10. Томпсон-мл. А.А. Стратегический менеджмент: концепции и ситуации для анализа : пер. с англ. / Артур А. Томпсон-мл., А. Дж. Стрикленд III. – 12-е изд. – М. : Изд. дом «Вильямс» 2002. – 928 с.

Информация об авторах

Цвигун Ирина Всеволодовна – доктор экономических наук, профессор, декан факультета мировой экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: ZvegunIV.

Чепинога Оксана Александровна – кандидат экономических наук, доцент, заведующая кафедрой мировой экономики и международного бизнеса, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: ChepinogaOA@bgu.ru.

Балашова Мария Александровна – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры мировой экономики и международного бизнеса, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: mabalashova@mail.ru.

Author

Tsvigun Irina V. – Doctor habil. (Economics), Dean of Department of World Economy and Public Administration, Baikal State University, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, e-mail: ZvegunIV.

Chepinoga Oksana A. – PhD in Economics, Associate Professor, Chair of World Economy and International Business, Baikal State University, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, e-mail: ChepinogaOA@bgu.ru.

Balashova Mariya A. – PhD in Economics, Associate Professor, Chair of World Economy and International Business, Baikal State University, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, e-mail: mabalashova@mail.ru.