

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

Стратегии и программы развития регионов
(сравнительный анализ)



Авторы: д.э.н. И.А. Николаев
О.С. Точилкина

Тел.: 737-53-53
Факс: 737-53-47
E-mail: strategy@fbk.ru

© ФБК, Департамент стратегического анализа, 2006.

Все права защищены. Использование информации без ссылки на источник и указания наименования «ФБК» запрещено.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДЫСТОРИЯ: ОПЫТ 90-Х ГОДОВ.....	5
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ	6
ОРГАНИЗАЦИЯ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ	9
МЕТОДОЛОГИЯ ПРОВЕДЕНИЯ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА.....	11
Объект анализа	11
Предмет анализа.....	11
АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ	14
АНАЛИЗ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ.....	21
ВЫВОДЫ.....	25
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	26

Ситуация со стратегическим планированием на федеральном уровне в России довольно неопределённая. Долгосрочная программа развития России (до 2010г.) была разработана Центром стратегических разработок ещё в 2000-м году, однако её так и не утвердили. Документ был одобрен правительством, что означает на чиновничьем языке не совсем обязательное руководство к действию. В настоящее время об этой программе практически не вспоминают. Тем более что с момента её обнародования успели появиться и новые стратегические задачи (удвоение ВВП, к примеру), о которых сегодня чиновники также уже предпочитают лишний раз не говорить ввиду их очевидной невыполнимости.

Что касается среднесрочного горизонта планирования, то здесь столь же вольно, как и с долгосрочной программой, обойтись нельзя. Есть Федеральный закон № 115-ФЗ от 20 июля 1995 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», который конституирует Программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу. Именно такую программу Правительство РФ не могло утвердить в течение всего 2005 г. В результате Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 гг.) появилась только в начале 2006 г.

Это то, что есть на федеральном уровне. Не менее важной является соответствующая региональная практика. Исследованию данного вопроса и посвящён настоящий доклад. В нём авторы попытались:

- оценить существующий опыт разработки региональных стратегий и программ развития;
- выявить наиболее и наименее удачные программы развития регионов;
- понять, насколько успешно стратегии и программы претворяются в жизнь, и как их внедрение влияет на экономический рост;
- сформулировать рекомендации, позволяющие превратить стратегии и программы регионов в действенный институт обеспечения успешного социально-экономического развития.

Предыстория: опыт 90-х годов

Региональное планирование в той или иной форме существовало в России с 1992 г. Тогда, правда, в ходу были тактические решения, не всегда даже обозначался горизонт планирования. С начала 1992 г. до марта 1996 г. было выпущено 32 указа Президента и 56 постановлений Правительства о неотложных мерах по стабилизации экономического и социального положения, о финансировании различных региональных программ. С 1994 г. в регионах начали реализовываться федеральные программы развития отдельных территорий - например, для Сахалинской области была разработана федеральная программа развития Курильских островов. Позже появились федеральные программы развития целых регионов: республик Саха (в 1995г.) и Башкортостан (в 1996 г.), впоследствии федеральных программ стало ещё больше.

Самая первая не федеральная региональная стратегия в России была разработана в 1997 году в Санкт-Петербурге. Это был, несомненно, революционный проект, и весьма удачный. Для работы над ним сформировали Генеральный совет, состоящий из 146 человек во главе с губернатором города, привлекли экспертов, организовали 10 тематических комиссий и исполнительный комитет. Предварительно были проинтервьюированы 40 специалистов в различных областях, проведён опрос населения, проанализирован зарубежный опыт и т.д. Когда проект стратегического плана был готов, он был согласован с властью и профсоюзами и начал приводиться в исполнение. Понятно, что такую колоссальную работу с таким же эффектом второй раз провести трудно, поэтому принятый план регулярно корректируется по мере достижения целей, с учётом изменений федерального законодательства, экономической и политической ситуации в стране и в мире и т.п. Разработанная более 8 лет назад стратегия до сих пор является для администрации города ориентиром.

Пример Петербурга весьма показателен, но, очевидно, не отражает общую картину. Какими средствами разрабатываются стратегии в субъектах федерации, на какие сроки, какие цели ставят перед собой регионы, насколько эти цели адекватно сформулированы. Ответы на эти и многие другие вопросы авторы также попытаются дать в настоящем докладе.

Нормативно-правовые требования федерального уровня

На общероссийском уровне отдельные функции по регулированию стратегического развития регионов возложены на Министерство регионального развития Российской Федерации и Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации. На Минрегион России возложены функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Также Министерство осуществляет мониторинг и анализ реализации государственной региональной и национальной политики. То есть, область деятельности Минрегиона России ограничивается общероссийскими аспектами социально-экономического развития регионов. В то же время Минрегион России разработал проект Концепции Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации. В Концепции излагаются принципы федеральной политики в отношении социально-экономического развития регионов.

Что касается контроля над качеством региональных стратегий и программ, то во исполнение Распоряжения Правительства Российской Федерации от 14 июня 2001 г. № 800-р Минэкономразвития России выпустило Приказ №170 от 17 июня 2002 г. «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации», в котором возложило эту функцию для большинства стратегий и программ на департаменты Минэкономразвития России.

В соответствии с упомянутым приказом был разработан Порядок согласования с федеральными органами программ социально-экономического развития для регионов федерального значения и регионов, предполагающих использовать при реализации программ развития средства федерального бюджета. Этим же приказом утверждён Типовой макет программ социально-экономического развития субъектов РФ. Регионам рекомендовано руководствоваться этим макетом при разработке региональных программ развития. То есть формально регионы не обязаны писать свои стратегии по предложенному шаблону. Однако реально сегодняшние рекомендации со стороны федеральных властей в адрес регионов являются директивными указаниями. Как известно, с недавних пор главы регионов стали фактически назначаемыми, а это значит, что рекомендации из центра приобрели «добровольно-принудительный порядок».

Что касается регионов-реципиентов, то у них рамки ещё жёстче. В соответствии с указанным Порядком, Департамент региональной экономики Минэкономразвития России рассматривает представленную региональную программу и приложения к ней **на предмет соответствия Типовому макету**. В случае несоответствия Департамент возвращает документы госзаказчику региональной программы с конкретными замечаниями на доработку. То есть, **если программа региона-реципиента не соответствует Типовому макету, то**

Минэкономразвития России её не примет, как бы грамотно она ни была составлена.

Такой подход к контролю социально-экономических программ реципиентов с точки зрения центра вполне понятен. Действительно, регионы-реципиенты должны каким-то образом оправдывать средства, вложенные в их развитие. И одним из самых лёгких способов достижения этой цели является создание типового плана развития для всех этих регионов. А с точки зрения законодательства, главное назначение Типового макета – обеспечение методологического единства региональных программ и согласование их с государственной стратегией экономического и социального развития. Очевидно, что согласование с государственной стратегией экономического и социального развития необходимо. Только вот не совсем понятно, есть эта самая стратегия или нет. Выше уже давалась соответствующая характеристика того, как обстоят дела в этом плане.

Методологическое единство тоже, в какой-то степени, должно присутствовать. Впрочем, такое единство уже в значительной степени задаётся общепризнанными подходами к разработке документов стратегического характера.

Другое дело, когда требование обеспечения методологического единства выливается в разработку Типового макета, никоим образом не стимулирующего инициативу в разработке оригинальных, конкурентных региональных стратегий. **Наличие Типового макета подавляет инициативу регионов и поддерживает их в состоянии реципиентов.** Ведь если есть законный и лёгкий (а подставить данные своего региона в Типовой макет – несомненно, проще, чем анализировать конкурентные преимущества) способ получить бюджетную дотацию, то зачем составлять конкурентные стратегии, которые всё равно не примет Минэкономразвития?

Распоряжением Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. № 467р была одобрена Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах. Основной идеей концепции является уход от межбюджетного выравнивания к повышению финансовой самостоятельности регионов. В частности, регионам-реципиентам предполагается установить лимиты государственного долга и дефицита бюджета, расходов на содержание органов государственной власти и т.п. Финансирование регионов-доноров, согласно концепции, не будет сокращаться. Хотя в тексте Концепции не указывается влияние нововведений на создание стратегий регионами, по всей видимости, эта инициатива будет способствовать повышению конкурентоспособности регионов и подведёт их к необходимости создания конкурентных стратегий.

Рассмотрение Типового макета с точки зрения элементов стратегии, которые он включает в себя, позволяет сделать следующие выводы. В макете предусмотрен довольно подробный анализ социально-экономического положения региона,

однако при этом **не делается акцент на сильные и слабые стороны или конкурентные преимущества**. Вместо этого существует раздел «Проблемы социально-экономического развития». Кроме того, предусмотрен анализ применяемых мер преодоления этих проблем. Этот раздел, пожалуй, наиболее целесообразен, т.к. представляет собой инструмент обратной связи. Другой вопрос, что обратная связь не единственный и не главный инструмент стратегического анализа. В целом, анализ предыдущего опыта может быть очень полезен, если он используется при разработке стратегии, а не стоит особняком.

Цели и задачи в Типовом макете «в целом определяются положениями» федеральных программ. Более того, в макете указаны мероприятия, способствующие достижению целей, а типовые задачи перечислены. Это, на самом деле, неправильно, поскольку стратегия – документ индивидуальный, и типовые, точнее, похожие, задачи и мероприятия там могут присутствовать, однако они явно не должны доминировать. Пока же **Типовой макет программы развития региона представляет собой не пособие по разработке конкурентной стратегии, которая позволила бы региону достичь высоких социальных и экономических показателей, а шпаргалку, воспользовавшись которой, можно выполнить формальные требования для получения регионом дотаций из федерального бюджета**. Данный подход к выработке стратегии вряд ли можно назвать эффективным, а полученный таким образом документ ведёт, скорее, не к развитию, а к стагнации.

Организация разработки стратегий на региональном уровне

Функции по разработке региональных стратегий в субъектах Федерации распределены по разным органам власти. Во многих регионах разработка стратегий относится к ведению министерств экономики или министерств экономического развития. Документы разрабатываются их же собственными силами, без аутсорсинга. Так, например, Министерством экономики и торговли Кабардино-Балкарской республики при участии отраслевых министерств и ведомств Республики была разработана Стратегия социально-экономического развития на 2002-2006 гг.. Другой пример: среднесрочная Программа экономического и социального развития Ставропольского края была разработана Министерством экономического развития и торговли Ставропольского края, в соответствии с законодательно возложенными на него функциями. Основным разработчиком среднесрочной программы Удмуртской республики является республиканское правительство, хотя и при участии представителей всех кругов экономической и социальной жизни республики.

А вот долгосрочная стратегия Приморского края была разработана группой исследователей под редакцией Губернатора края и научном сопровождении Тихоокеанского центра стратегических разработок. В отдельных случаях программа развития региона разрабатывалась по федеральному заказу. Например, программа развития Республики Татарстан на 2001-2006 гг. является федеральной целевой программой, и государственным заказчиком выступает Минэкономразвития России. Разрабатывалась же она Кабинетом Министров Татарстана совместно с Международным фондом развития регионов. Аналогичная ситуация с программой 2003-2006 гг. Республики Башкортостан.

Однако многие области не ограничиваются собственными ресурсами и применяют аутсорсинг. Надо отметить, что основная масса нетиповых стратегий появилась именно в результате такой организации работы. Аутсорсинг может быть организован как по договорённости с научной организацией, так и на конкурсной основе. Например, при разработке стратегии развития Камчатской области был привлечён Дальневосточный научно-исследовательский институт рынка, и до сих пор институт участвует в стратегических разработках области. А Администрация Томской области провела тендер на разработку долгосрочной стратегии развития среди консалтинговых компаний.

Есть и достаточно оригинальные примеры того, как в тех или иных регионах разрабатываются программы и стратегии развития. Например, в Сахалинской области эта задача была возложена на Комитет экономики области. По факту же долгосрочная стратегия области разрабатывается не его силами. Весной 2005 г. Комитет экономики объявил конкурс на разработку стратегии среди научно-исследовательских и консалтинговых компаний. За день до вскрытия конвертов конкурс был отменён. После этого была создана рабочая группа по

разработке стратегии, в которую вошли руководители департаментов и комитетов области, и одновременно администрация области объявила 3 конкурса с довольно скромным финансированием. Предметом конкурсов и возможными соискателями были определены:

1. Формулировка миссии области – население региона.
2. НИР по проблемам конкурентоспособности Сахалинской области – студенты.
3. Презентация "Стратегическое видение развития Сахалинской области" – авторские коллективы студентов.

В качестве призов за первые места предлагались путёвка в санаторий и денежные вознаграждения. Все три конкурса в итоге состоялись. У этого нестандартного способа, несомненно, есть преимущества для администрации. Расходы на проведение конкурса и разработку стратегии могут быть существенно ниже, к тому же администрация улучшает свою репутацию перед населением. Однако качество таких стратегий вряд ли сможет сравниться с разработками группы исследователей, обладающих зачастую обширным опытом в подобных вопросах. В то же время трудно отрицать, что общественное мнение относительно направления развития региона может являться большим подспорьем при разработке стратегии. В любом случае, замену экспертного мнения на общественное или на студенческие работы при решении таких важных задач, как формирование долгосрочной стратегии, вряд ли можно считать бесспорно удачным и эффективным решением.

Таким образом, организация разработки стратегий на региональном уровне может строиться по-разному. Но даже такое разнообразие оказывается недостаточным для того, чтобы все без исключения регионы имели свои программы и стратегии социально-экономического развития.

Методология проведения сравнительного анализа

Информационной базой исследования явились региональные нормативные базы, сайты администраций регионов, а также сайты органов власти субъектов федерации, ответственные за разработку стратегий, планов, программ и концепций социально-экономического развития региона. Информационная база была исследована на предмет наличия стратегий развития регионов. Если ни в информационной базе, ни в СМИ не упоминается программа какого-либо региона, то это являлось основанием для утверждения, что такой программы не существует.

Авторы допускают, что не все стратегии и программы развития регионов попали в поле их внимания. Однако они исходили из того, что нормальной практикой должно стать обеспечение их публичного характера. Если же никаких упоминаний о соответствующих документах не существует, это равноценно фактическому отсутствию таковых.

Объект анализа

Первым шагом стало разделение среднесрочных (до 5 лет включительно) и долгосрочных программ (6 и более лет). Это разделение, по мнению ФБК, необходимо, поскольку в зависимости от срока стратегии методика построения может существенно отличаться.

После разделения оказалось, что из 89 регионов (идушее укрупнение регионов здесь пока не учитывалось) 34 разработали среднесрочные программы, 35 регионов разработали долгосрочные стратегии (Приложение 1). При этом у пяти регионов есть и долгосрочные, и среднесрочные программы. Среди регионов, у которых есть стратегии развития, присутствуют как доноры (15 регионов), так и реципиенты (49 регионов). Всего 64 региона имеют собственные программы (стратегии) социально-экономического развития.

Из всех программ 19 были зарегистрированы и утверждены в Минэкономразвития России. Помимо этого 18 регионов зарегистрировали программы в Минэкономразвития России, однако тексты соответствующих законов или постановлений не удалось найти ни на сайтах администраций, ни в региональных нормативных базах, из них у 9 регионов есть программы на другие сроки. В целом у **25 регионов** (более 28%) **стратегии развития, судя по всему, отсутствуют**. Данное исследование базируется только на имеющихся стратегиях.

Предмет анализа

Существует множество экономических школ, рассматривающих теоретический подход к формированию стратегии (описательная, большая модель, плановая, позиционная и т.д.). В каждой школе методы стратегического анализа отличаются. Например, согласно т.н. «большой модели» следует провести

анализ внешней среды и анализ конкурентных преимуществ, провести SWOT-анализ и выработать стратегические альтернативы. В плановой модели стратегические альтернативы не нужны, но нужны конкретные программы действий и бюджеты под них, и т.п. Можно по-разному относиться к подходам к составлению конкурентной стратегии. Однако в рамках любой школы можно выделить основные элементы, которые обязательно должны быть в разрабатываемой стратегии. Наличие таких элементов говорит о качестве, адекватности и эффективности стратегии. К таким элементам относятся:

- определение миссии;
- определение целей (оперативных и стратегических в долгосрочных стратегиях);
- постановка задач стратегии;
- анализ внешней среды (PEST-анализ, анализ конкурентов и т.д.);
- анализ существующей позиции и возможностей региона (SNW-анализ);
- SWOT-анализ, выработка стратегических альтернатив;
- выбор конкретных стратегических альтернатив.

Возможны и другие элементы стратегии, такие как кластерный анализ, но, по мнению ФБК, они не являются столь же важными, как постановка целей или анализ сильных и слабых сторон.

Программы и стратегии развития регионов анализировались именно с точки зрения того, насколько грамотно, полно и неформально их авторы руководствовались общепризнанными подходами к составлению подобного рода документов.

Ниже приводятся пояснения того, что понимается под основными элементами документов стратегического характера. Именно это (миссия, цели, задачи, анализ внешней среды, анализ позиции и возможностей региона, SWOT-анализ, выбор стратегической альтернативы) и явилось предметом сравнительного анализа рассмотренных программ и стратегий развития регионов.

Миссия (деловое кредо, «философия») региона – совокупность общих установок и принципов, определяющих предназначение и роль региона в стране, взаимоотношения с другими социально-экономическими субъектами.

Цели – описание конечных и промежуточных состояний региона в ходе реализации стратегии. Стратегическая цель – это описание конечного состояния региона. Оперативная цель – это описание промежуточного состояния региона. Наличие оперативных целей не является жизненно важным для краткосрочных и среднесрочных стратегий, однако при построении

долгосрочной программы развития региона помогает оценить адекватность поставленных задач

Задачи – комплекс мероприятий для достижения целей региона применительно к различным направлениям его деятельности.

Анализ внешней среды, или PEST-анализ – это диагностика стратегических условий, создаваемых внешней средой. PEST - акроним для политических (Political), экономических (Economic), социальных (Social) и технологических (Technological) факторов, которые используются, чтобы оценить рынок для организационной или бизнес-единицы. Анализ может включать в себя классификацию факторов внешней среды региона, установление причинно-следственных связей между ними, прогноз тенденций возможных изменений в профильных отраслях региона и т.п.. Под внешней средой обычно понимается не только пограничные области, но и Россия в целом, а также зарубежные страны.

Анализ существующей позиции и возможностей региона – это анализ и классификация внутренних специализированных факторов развития региона, анализ сильных и слабых его сторон, SNW-анализ. SNW-анализ – это усовершенствованный анализ слабых и сильных сторон. SNW – Strength (сильная сторона), Neutral (нейтральная сторона), и Weakness (слабая сторона). В отличие от анализа слабых и сильных сторон SNW-анализ так же предлагает среднерыночное состояние (N). Основная причина добавления нейтральной стороны является то, что зачастую для победы в конкурентной борьбе может оказаться достаточным состояние, когда данная конкретная организация относительно всех своих конкурентов по всем кроме одной ключевым позициям находится в состоянии N, и только по одному в состоянии S. Анализ может включать в себя оценку отраслевой структуры региона, выявление наиболее и наименее перспективных секторов экономики и т.п..

SWOT-анализ – основан на оценке сил (Strengths), слабостей (Weaknesses), возможностей (Opportunities) и угроз (Threats) региона. Это один из наиболее популярных и распространённых методов анализа при построении стратегии. Он состоит в выявлении основных конкурентных позиций региона, установлении их взаимосвязей, систематизации сильных и слабых конкурентных позиций области, ее возможностей и угроз (построение т.н. «бостонской матрицы»). Также на данном этапе зачастую моделируются сценарии развития в зависимости от внешних условий и формируется база для разработки альтернативных сценариев экономического развития региона.

Выбор конкретных стратегических альтернатив. На данном этапе оценивается вероятность того или другого сценария развития области или региона, после чего на основе наиболее вероятного сценария выбирается конкретная стратегия развития, которая и является конечным результатом стратегического анализа региона.

Интересна также оценка экономического развития регионов, стратегии которых в наибольшей или в наименьшей степени удовлетворяют этим критериям. Таким образом можно будет сделать вывод о наличии или отсутствии связи между качественной оценкой стратегии развития и количественной оценкой экономического роста.

Анализ региональных программ развития

Если проанализировать региональные программы и стратегии развития более подробно, с содержательной стороны, то выявляется следующая картина. Большинство стратегий разработано в соответствии с Типовым макетом. Нетиповых стратегий совсем немного. Всего 9 регионов разработали нетиповые долгосрочные программы, 2 региона – среднесрочные:

- Калининградская область (2003-2010);
- Камчатская область (2005-2010);
- Красноярский край (2004-2010);
- Омская область (до 2020);
- Санкт-Петербург (с 1997);
- Сахалинская область (2003-2010);
- Республика Алтай (2004-2010);
- Томская область (до 2020);
- Удмуртская республика (2005-2009 и до 2014);
- Курская область (2002-2005);
- Ярославская область (2004-2007).

Остальные стратегии либо полностью сделаны «по шаблону», либо Типовой макет взят за основу, но при этом в программу добавлены новые элементы, которых в макете не предусмотрено, например, SWOT-анализ.

«Поэлементный» анализ стратегий и программ даёт следующую картину.

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

- Республика Алтай
- Республика Карелия
- Калининградская область
- Приморский край

Формулировки миссий регионов, несмотря на их крайне ограниченное количество, очень отличаются. Это предопределяется, в том числе, географическим разбросом территорий. Например, миссия Республики Алтай звучит следующим образом: *Уникальная, многопрофильная рекреационная территория, центр культурно-исторического наследия, составная часть трансграничной биосферной территории, крупный энергетический центр и современный транспортный коридор для связи Западной Сибири через Монголию с Китаем.* У Калининградской области миссия разработана в другом направлении. Миссию области местные власти видят в *создании условий для интеграции России и Европейского Союза, сочетании региональных, межрегиональных, общероссийских и международных интересов при решении стратегических проблем экономического, социального и территориального развития.*

Среди среднесрочных стратегий миссия не определена ни в одной из них.

Цели. В Типовом макете указано, что цели «в целом определяются положениями Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период, другими программными и прогнозными документами Правительства Российской Федерации, положениями основных направлений социально-экономического развития субъекта Российской Федерации». В начале 2000-ых годов, в период разработки большинства проанализированных программ цели соответствовали целям среднесрочной программы федерального уровня (на 2003–2005 гг.): *обеспечение устойчивого повышения уровня жизни населения и высоких темпов экономического роста, снижение социального неравенства, дальнейшее утверждение экономической и политической роли страны в мировом сообществе.* Очевидно, что данную формулировку трудно признать удовлетворительной для стратегий и программ регионального уровня.

Стратегические цели присутствуют у всех среднесрочных программ, кроме программы Владимирской области, и у всех долгосрочных программ. Наиболее часто встречающаяся формулировка цели звучит как *повышение уровня жизни населения на основе устойчивого экономического развития региона.* Такая цель встречается более чем в половине стратегий регионов. Кроме того, зачастую целью является повышение отдельных экономических показателей до определённого значения. К примеру, в среднесрочной программе Ставропольского края одной из целей является обеспечение роста валового регионального продукта (ВРП) на душу населения и доведение его до среднероссийского уровня. А в долгосрочной программе Коми-Пермяцкого АО цель установлена ещё более конкретно: *повышение реальных доходов населения округа к 2010 году в 2 раза, увеличение ВРП в 1,5 раза до 6900 млн. руб., рост объема промышленного производства в 3,6 раза, увеличение собственных доходов бюджета округа на 508 млн. руб. к уровню 2002 года.* Иногда целью является повышение зарплат до определённого уровня. Например, одной из целей долгосрочной программы Волгоградской области является *рост реальных денежных доходов населения в 2,9 раза, рост заработной платы в 3*

раза, сокращение доли населения с доходами ниже прожиточного минимума до 15 процентов.

Такую количественную конкретизацию целей следует признать, в целом, позитивным моментом. Это позволяет в дальнейшем контролировать достижимость целей, что совершенно невозможно, когда цели формулируются в общем виде.

Оперативные цели присутствуют, как и предполагалось, очень у немногих: они сформулированы в 4 среднесрочных и 6 долгосрочных стратегиях и заключаются в достижении определённых количественных экономических показателей к определённому сроку. Например, в стратегии Приморского края (2004-2010 гг.) цели разделены на краткосрочные (2004-2005 гг.), среднесрочные (2006-2007 гг.) и долгосрочные (2008-2010 гг.). Среди краткосрочных целей есть, например, *реализация комплекса мер для снижения социальной напряженности на депрессивных территориях за счет повышения эффективности управления межбюджетными отношениями*. К среднесрочным целям разработчики программы отнесли *переход к устойчивому и сбалансированному росту на основе максимального использования благоприятных внешних факторов развития, прежде всего положительной динамики спроса на российский экспорт на рынке АТР* и др.

Задачи. Как ни парадоксально, типичные задачи тоже определяются задачами федеральных программ. Типичные задачи указаны в макете, хотя и в рекомендательной форме. К таким задачам относятся, например, *создание благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата путем проведения институциональных преобразований, реформирование промышленности для повышения ее диверсифицированности, нормативно-правовые преобразования* и т.д. с подзадачами. Подзадачи также присутствуют в Типовом макете и включают такие формулировки, как *развитие института банкротства, развитие сети домов-интернатов для престарелых и инвалидов, детей-сирот, создание целевого бюджетного экологического фонда, участие в деятельности системы страхования инвестиционных рисков, стимулирование внедрения экологического менеджмента на предприятиях, устранение чрезмерной монопрофильности субъектов Российской Федерации*.

Не вдаваясь в содержательную часть типовых задач (хотя к ней тоже есть вопросы), необходимо отметить, что несмотря на признание колоссального разрыва в развитии регионов, задачи, которые перед ними ставятся, берутся из одинакового набора. Хотя очевидно, что, например, повышение диверсифицированности промышленности бессмысленно в регионах, где промышленность и так диверсифицирована.

Анализ имеющихся программ подтверждает то, что задачи в региональных стратегиях зачастую взяты из стандартного набора. При этом **задачи – единственный элемент стратегического анализа, присутствующий во всех имеющихся программах.**

Анализ окружающей среды. Здесь картина и вовсе неприглядная. Полноценный PEST-анализ провели всего лишь 8 регионов:

- Республика Карелия,
- Иркутская область - при построении среднесрочной стратегии;
- Калининградская область,
- Камчатская область,
- Республика Карелия,
- Санкт-Петербург,
- Томская область,
- Удмуртская республика – в долгосрочной стратегии.

Остальные стратегии ограничиваются анализом существующего положения региона, в редких случаях упоминая, как оно соотносится хотя бы с социально-экономическим положением России, не говоря уже о зарубежных странах и общемировых тенденциях. Такая ситуация, вполне возможно, обусловлена наличием пресловутого Типового макета, который не предусматривает анализа конкурентной среды на более широком уровне, чем региональный.

Есть и более глубинная причина того, почему анализ окружающей среды остаётся практически невостребованным. Регионы не рассматриваются у нас как субъекты рынка. Реализация концепции бюджетного выравнивания дестимулировала регионы в наращивании усилий по интенсивному социально-экономическому развитию. О развитии межрегиональной конкуренции можно говорить с известной долей условности. Поэтому естественно, что анализировать окружающую среду для многих регионов представлялось излишним.

Анализ сильных и слабых сторон (SNW-анализ). На этот этап стратегического анализа также оказал влияние Типовой макет. Как уже упоминалось, в нём есть раздел *«Проблемы социально-экономического развития региона»*. Содержание этого раздела в региональных программах, концепциях и стратегиях, как правило, соответствует анализу слабых сторон региона. Иногда в том же разделе перечисляются угрозы со стороны окружающей среды, однако, за исключением нестандартных программ, внешние угрозы ничем не отделяются от внутренних слабых мест региона. Например, этим характеризуются среднесрочные программы Новосибирской, Воронежской, Белгородской областей.

В отдельных случаях сильные и слабые стороны региона попросту перечислены, при этом собственно SNW-анализ отсутствует – например, в

среднесрочных стратегиях Мурманской области, Республик Мордовия и Карелия и др. Полноценный же SNW-анализ провели при разработке среднесрочных стратегий только 4 региона:

- Курская область;
- Пермская область;
- Ростовская область;
- Республика Татарстан.

Форма представления SNW-анализа от региона к региону меняется. Так, в стратегии Курской области проанализированы сильные и слабые стороны ключевых отраслей промышленности и экономики в целом. В стратегии Пермской области сильные стороны проработаны для экономики в целом, а при анализе слабых сторон внимание уделено каждому экономическому аспекту, и присутствует более детальная разбивка. К сильным сторонам регионы относят наличие минерально-сырьевых ресурсов, высокие по сравнению с другими регионами доли экспорта, к слабым – износ основных фондов, безработицу, неблагоприятную демографическую ситуацию и т.п.

С долгосрочными стратегиями дела обстоят несколько лучше: SNW-анализ проведён при разработке стратегий 7 регионов. В стратегии Сахалинской области анализ проведён по отдельным областям социально-экономического положения: благосостояние населения, природно-ресурсный потенциал, экономическое положение. В качестве сильных и нейтральных сторон региона приведены устойчивый рост валового регионального продукта, наличие нефтяных и газовых месторождений, снижение уровня регистрируемой безработицы и т.д. К слабым сторонам разработчики стратегии отнесли снижение продолжительности жизни, истощение сырьевых баз, неразвитость транспортной инфраструктуры и т.д. Кроме того, несмотря на отсутствие в некоторых стратегиях полноценного анализа сильных и слабых сторон региона, в них проведён анализ отдельных отраслей экономики. Например, в стратегии Хабаровского края проведён анализ сильных и слабых сторон страхового рынка и рынка ценных бумаг, малого предпринимательства, машиностроительной, рыбной промышленности и т.д.. В стратегии Удмуртской республики проведён SNW-анализ промышленности в целом.

SWOT-анализ. Возможно, из-за популярности этого метода анализа он по наличию в региональных стратегиях и уровню проработки занимает первое место. 10 долгосрочных стратегий и 4 среднесрочных были разработаны с его помощью. В некоторых региональных программах и стратегиях SWOT-анализ реализован для разных сценариев развития. По этому пути пошла, например, Вологодская область при разработке долгосрочной программы на 2003-2010 гг. В стратегии анализируются 4 варианта развития: *умеренно-консервативный, инновационный, инвестиционный и проектно-консервативный*, и для каждого из них формируется набор «сил», «слабостей», «возможностей» и «угроз». Для

умеренно-консервативного варианта, например, «силой» являются *низкие риски*, а «слабостью» – *низкие темпы роста валового регионального продукта*. Для инновационного варианта неизбежные *высокие риски* являются «угрозой», а для инвестиционного характерен *высокий экономический рост*, который является «возможностью». В стратегии Республики Алтай до 2010 г., наоборот, сначала собраны все факторы, а затем в зависимости от их сочетания сформированы стратегические альтернативы. К сильным сторонам отнесена близость с Казахстаном, малая стоимость жизни, отсутствие масштабных экологических проблем, наличие лесосырьевых запасов и т.д. – всего 26 факторов. К недостаткам отнесена открытость границ с Казахстаном, консерватизм населения, низкие объёмы жилищного строительства, одно из самых низких в стране соотношений душевых доходов населения и официального прожиточного уровня и т.д.

Зачастую SWOT-анализ не проводится целиком. В стратегиях многих областей присутствует нечто подобное SWOT-анализу, в нём нет выработки стратегических альтернатив, а только перечислены «силы», «слабости», «возможности» и «угрозы» - например, в стратегии социально-экономического развития Омской области до 2020 г., стратегии социально-экономического развития Алтайского края до 2010 г. Довольно в большом числе стратегий выполнены отдельные этапы SWOT-анализа. Например, в среднесрочной стратегии Калужской области (2004-2007 гг.) авторы выделили слабости и угрозы в рамках раздела «Проблемы социально-экономического развития», такие как *негативное воздействие на экологию вследствие наличия большого числа несанкционированных свалок* (эта же проблема в стратегии Республики Алтай справедливо отнесена к слабостям региона). В стратегии Томской области до 2020 г. перечислены силы и возможности региона, такие как *развитый научно-образовательный комплекс, качественный человеческий капитал* и т.д.

Выбор конкретных стратегических альтернатив. Это самый редкий элемент стратегического анализа. Выбор одной стратегии из нескольких возможных осуществлён только в **двух** среднесрочных программах (Псковская область и республика Бурятия) и в **6** долгосрочных. Во всех остальных программах стратегии развития, хоть и описаны весьма подробно, но являются недостаточно обоснованными, если за критерий обоснованности взять наличие стратегических альтернатив.

Анализ стратегий и программ развития позволил сформировать перечни:

Наиболее качественные стратегии и программы развития

- Калининградская область (2003-2010)
- Камчатская область (2005-2010)
- Красноярский край (2004-2010)

- Санкт-Петербург (с 1997)
- Сахалинская область (2003-2010)
- Республика Алтай (2004-2010)
- Удмуртская республика (2005-2009 и до 2014)
- Курская область (2002-2005)
- Ярославская область (2004-2007)

Наименее качественные стратегии и программы развития

- Амурская область (2004-2010)
- Кемеровская область (2005-2010)
- Нижегородская область (2006-2015)
- Республика Дагестан (2004-2010)
- Хабаровский край (2005-2010)
- Владимирская область (2004-2006)
- Кабардино-Балкарская республика (2002-2006)
- Республика Башкортостан (2003-2006)
- Республика Коми (2001-2005)
- Саратовская область (2006-2008)
- Тульская область (2003-2007)

Данные перечни являются результатом качественного сравнительного анализа, проведённого экспертами ФБК по уровню научной обоснованности, проработанности, оригинальности региональных программ развития.

Анализ экономических показателей

Принято считать, что наличие стратегий и программ развития регионов должно стимулировать их социально-экономическое развитие. В этой связи интересным представляется анализ того, насколько, действительно, наличие, а также качество программ благотворно влияет на развитие регионов.

Общим экономическим индикатором развития региона является показатель валового регионального продукта (ВРП). Изменения данного показателя у регионов с наиболее качественными долго- и среднесрочными программами развития показаны в таблице 1.

Таблица 1

Рост ВРП по регионам с наиболее качественными стратегиями, % в год

Регион	Изменение ВРП				Среднегодовое изменение ВРП
	2001	2002	2003	2004	
<i>Долгосрочные программы</i>					
Калининградская область (2003-2010)	103,4	109,5	109,4	112,9	108,7
Камчатская область (2005-2010)	95,9	96,4	105,8	94,2	98,0
Красноярский край (2004-2010)	106,3	104	105,6	106,4	105,6
Санкт-Петербург (с 1997)	104,5	117,7	108,4	107,2	109,3
Сахалинская область (2003-2010)	116,6	106,2	116,5	117,4	114,1
Республика Алтай (2004-2010)	119,6	96,2	114	108,4	109,2
Удмуртская республика (2005-2009 и до 2014)	105,6	99,1	107,2	101,7	103,4
<i>Среднесрочные программы</i>					
Курская область (2002-2005)	98,2	107,7	110,5	107,5	105,9
Ярославская область (2004-2007)	109,9	103,4	104,2	108,1	106,4

Источники: Росстат, ФБК

Среднегодовые темпы экономического роста этих регионов составляли от 98% в Камчатской области до 114,1% в Сахалинской. Среднегодовой темп роста ВРП по России в целом составил за 2001-2004 гг. 106,6%, т.е. из 7 регионов с лучшими стратегиями 4 его превысили.

К регионам, стратегии которых менее всего удовлетворяют сформулированным в докладе требованиям, относятся 10 регионов (см. табл. 2).

Таблица 2

Рост ВРП по регионам с наименее качественными стратегиями, % в год

Регион	Изменение ВРП				Среднегодовое изменение ВРП
	2001	2002	2003	2004	
<i>Долгосрочные программы:</i>					
Амурская область (2004-2010)	117,6	96,6	104,1	103,3	105,1
Кемеровская область (2005-2010)	104,6	103,7	107	104,7	105,0
Нижегородская область (2006-2015)	109,1	105,1	105,3	104,3	105,9
Республика Дагестан (2004-2010)	119	111,1	113,9	115,9	114,9
Хабаровский край (2005-2010)	108,2	106,4	104,1	105,5	106,0
<i>Среднесрочные программы:</i>					
Владимирская область (2004-2006)	102,4	103,5	105,8	105,2	104,2
Кабардино-Балкарская республика (2002-2006)	114,7	105,5	104,5	106,2	107,7
Республика Башкортостан (2003-2006)	108,1	102,7	108,9	106,2	106,4
Республика Коми (2001-2005)	108	96,7	103,7	105,1	103,3
Саратовская область (2006-2008)	103,2	105,3	109,6	108,3	106,6
Тульская область (2003-2007)	103,5	102,1	104,4	106,3	104,1

Источники: Росстат, ФБК

Среднегодовые темпы экономического роста всех этих регионов больше 100%, в отличие от регионов с более правильно составленными стратегиями. Темпы роста составляли от 103,3% в Республике Коми до 114,9% в Республике Дагестан. Из 10 регионов с не самыми хорошими стратегиями 2 превысили среднегодовой темп роста ВРП по России.

Если проанализировать экономический рост регионов, в которых стратегии не разработаны, то картина получится также неоднозначная. Самый высокий суммарный темп роста за 2001 – 2004 гг. (214,3%) был у Чукотского АО, у которого нет разработанной стратегии развития. Самый низкий (72,8%) – в Калмыкии, у которой также нет программы.

Таблица 3

Стратегии регионов с самыми высокими среднегодовыми темпами роста ВРП.

Регион	Среднегодовой рост ВРП (2001–2004 гг.)	Наличие стратегии
Чукотский АО	121,0	Нет
Ненецкий АО	120,1	Нет
Республика Дагестан	114,9	Долгосрочная 2004-2010
Омская область	114,6	Долгосрочная до 2020
Сахалинская область	114,1	Долгосрочная 2003-2010
Эвенкийский АО	112,7	Нет
Ленинградская область	112,0	Нет
Ростовская область	109,9	Среднесрочная 2003-2006
Еврейская АО	109,5	Среднесрочная 2004-2008
Московская область	109,4	Долгосрочная 1997-2005

Источник: ФБК

Таким образом, анализ влияния на экономическое развитие региона наличия (отсутствия) стратегий или программ из развития, а также уровня проработанности этих документов, не позволяет сделать вывод о том, что такая взаимосвязь существует.

Объяснение столь парадоксального вывода состоит в следующем. Технология подготовки программ, ключевым элементом которой является соответствие Типовому макету, предопределяет появление достаточно формальных документов. Таких стратегий и программ в настоящее время большинство. Но даже если удаётся подготовить качественно более хорошую программу, по всем правилам и неформально, это также не гарантирует её востребованность и, соответственно, положительное влияние на динамику экономического развития. Текущие проблемы заставляют уходить от средне- и долгосрочных приоритетов. Мероприятия, намеченные в программах, всё больше расходятся с текущими планами, преимущества стратегического развития нивелируются.

Этот недостаток характерен и для федерального уровня, когда стратегии и программы начинают жить своей, обособленной от текущего экономического развития жизнью. Чтобы изменить такое положение, необходимо:

- изменить само отношение к документам стратегического характера, которые реально должны стать руководством к текущим планам;
- повысить уровень научной проработанности стратегий и программ;

- каждая программа должна конкретизироваться в плане действий, увязанном по срокам, исполнителям и объёмом финансирования;
- обеспечить контроль выполнения мероприятий программ.

Выводы

1. Стратегии и программы социально-экономического развития территорий имеются в настоящее время у 64 регионов (май 2006 г.). При этом ни один из таких документов нельзя назвать полностью удовлетворяющим соответствующим требованиям.
2. Реализация концепции межбюджетного выравнивания, выразившаяся, в том числе, и в обязательном требовании о наличии региональной программы социально-экономического развития, соответствующей Типовому макету, привела к излишней формализации в подготовке региональных стратегий и программ. В результате наличие стратегий и программ объясняется, прежде всего, тем, что это требуется для получения трансфертов из федерального бюджета. Для повышения эффективности создания и реализации стратегий социально-экономического развития регионов целесообразно отказаться от Типового макета или, по крайней мере, смягчить требования по его применению.
3. Наличие или отсутствие программ и даже уровень их научной проработки на сегодняшний день практически не влияют на динамику экономического развития регионов. Это свидетельствует о необходимости серьезного реформирования стратегий и программ как инструмента реализации эффективной экономической политики.

Приложение

Наличие у регионов стратегий (программ) социально-экономического развития

Регион	Долгосрочная стратегия (программа)	Среднесрочная стратегия (программа)
Агинский Бурятский АО	нет	нет
Архангельская область	нет	нет
Брянская область	нет	нет
Карачаево-Черкесская республика	В разработке	нет
Кировская область	Объявлен конкурс на разработку до 2020 г.	нет
Корякский автономный округ	нет	нет
Костромская область	нет	нет
Ленинградская область	нет	нет
Магаданская область	нет	нет
Москва	нет	нет
Новгородская область	нет	нет
Орловская область	нет	нет
Республика Калмыкия – Хальмг Тангч	нет	нет
Республика Марий Эл	нет	нет
Республика Саха-Якутия	нет	нет
Республика Тыва (Тува)	нет	нет
Рязанская область	нет	нет
Самарская область	нет	нет
Смоленская область	нет	нет
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	нет	нет
Чукотский АО	нет	нет
Эвенкийский АО	нет	нет

Регион	Долгосрочная стратегия (программа)	Среднесрочная стратегия (программа)
Ямало-Ненецкий АО	нет	нет
Ненецкий АО	нет	нет
Усть-Ордынский Бурятский АО	нет	нет
Алтайский край	2003-2010	нет
Амурская область	2004-2010	нет
Астраханская область	нет	2005-2007
Белгородская область	нет	2004-2007
Владимирская область	нет	2004-2006
Волгоградская область	2004-2010	нет
Вологодская область	2004-2010	нет
Воронежская область	нет	2002-2006
Еврейская автономная область	нет	2004-2008
Ивановская область	2004-2010	2004-2007
Иркутская область*	нет	2003-2005
Кабардино-Балкарская республика	нет	2002-2006
Калининградская область	2003-2010	нет
Калужская область	нет	2004-2007
Камчатская область	2005-2010	нет
Кемеровская область	2005-2010	нет
Коми-Пермяцкий автономный округ	2004-2006 и до 2010	нет
Краснодарский край	2003-2008	нет
Красноярский край	2004-2010	нет
Курганская область	2004-2010	нет
Курская область*	нет	2002-2005
Липецкая область	нет	2005-2008
Московская область*	1997-2005	нет
Мурманская область	нет	2004-2008
Нижегородская область	2006-2015	нет
Новосибирская область	нет	2004-2008

Регион	Долгосрочная стратегия (программа)	Среднесрочная стратегия (программа)
Омская область	До 2020 г.	2006-2008 и до 2010, текста нет
Оренбургская область	2002-2010	нет
Пензенская область	2003-2008	нет
Пермская область	2006-2015 в разработке	Сроки не обозначены
Приморский край	2004-2010	нет
Псковская область	нет	2006-2010
Республика Адыгея	нет	2004-2008, текста нет
Республика Алтай	до 2010	2004-2006
Республика Башкортостан	нет	2003-2006
Республика Бурятия	нет	2005-2007
Республика Дагестан	2004 - 2010	
Республика Ингушетия	Нет	2004-2006, текста нет
Республика Карелия	1999-2002-2010	2002-2006
Республика Коми	2006-2010 и до 2015	нет
Республика Мордовия	Нет	2003-2007
Республика Северная Осетия	Нет	2004-2006
Республика Татарстан	Нет	2002-2006
Республика Хакасия*	Нет	2003-2005
Ростовская область	Нет	2003-2006
Санкт-Петербург	С 1997	нет
Саратовская область	Нет	2006-2008
Сахалинская область	2003-2010	нет
Свердловская область*	Нет	2003-2005
Ставропольский край	Нет	2003-2007
Тамбовская область	до 2015	нет
Тверская область	2004-2010	нет

Регион	Долгосрочная стратегия (программа)	Среднесрочная стратегия (программа)
Томская область	До 2020	нет
Тульская область	нет	2003-2007
Тюменская область	2002-2010	нет
Удмуртская республика	2005-2009 и до 2014	нет
Ульяновская область	2005-2010, текста нет	нет
Хабаровский край	2005-2010	нет
Ханты-мансийский АО	2005-2010	нет
Челябинская область	2005-2010	нет
Чеченская республика	до 2020, текста нет	программа 2007-2010, текста нет
Читинская область*	нет	2003-2005
Чувашская республика	2003-2010	нет
Ярославская область	нет	2004-2007

* Срок реализации программ истёк в 2005 г.. Новых программ у этих регионов не появилось, поэтому в выборку были включены старые.