

ИССЛЕДОВАНИЕ СООТВЕТСТВИЯ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА И ТЕРРИТОРИЙ

УДК 332.1

Светлана Романовна Халтаева, к.э.н., доц. кафедры Менеджмент, маркетинг и коммерция, Восточно-Сибирский университет технологий и управления
Эл. почта: fregat102@mail.ru

В статье рассмотрены документы стратегического планирования развития региона на примере Республики Бурятия, проведено исследование соответствия республиканских программ социально-экономического развития в разрезе целей, задач, мероприятий, Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, Стратегии социально – экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года, Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года.

Ключевые слова: стратегия социально-экономического развития, документ стратегического планирования, стратегическая цель, приоритеты стратегического развития, направления социально-экономического развития.

Svetlana R. Khaltaeva, PhD in Economics, Associate Professor, the Department of Management, Marketing and Commerce, East Siberia State University of Technology and Management
E-mail: fregat102@mail.ru

RESEARCH OF COMPLIANCE OF STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS OF THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REGION AND TERRITORIES

The article deals with the strategic planning documents of the Republic of Buryatia. The research of compliance of national socio-economic development is carried out in the context of the goals, objectives, activities, the Concept of long-term socio-economic development for the period up to 2020, the Strategy of social - economic development of the Far East and Baikal region until 2025, the Strategy of social-economic development of Siberia until 2020.

Keywords: strategy of social and economic development, strategic planning document, strategic objective, priorities of the strategic development, directions of socio-economic development.

1. Введение

Стратегия социально-экономического развития регионов рассматривается как система планируемых мероприятий, направленных на реализацию долгосрочных региональных целей с учетом тесной увязки их с задачами развития государства и рационального вклада регионов в решение этих задач, определяемого реальными предпосылками и ограничениями их развития. Стратегия экономического развития регионов меняется в зависимости от социально-экономической и политической ориентации государства на конкретном этапе развития, складывающихся взаимоотношений федерального центра с субъектами Федерации, внешнеэкономической ситуации, т.е. от системы условий и факторов, влияющих на целевые установки развития общества в рамках единого государства. Кроме этого на стратегию развития регионов, как и на отечественную экономику, как части мирового экономического пространства оказывают влияние процессы глобализации, формирования постиндустриального общества, увеличения интеллектуальной составляющей в результатах производства, опережающего развития сферы услуг, информатизации современного общества, развития сетевых форм организации, исчерпывания традиционных источников социально-экономического роста.

Стратегия регионального развития государства неоднородна по отношению к регионам, его формирующим. Это обусловлено существенными различиями регионов в области обеспеченности ресурсами, структуры хозяйства, уровня развития различных сфер экономики, условий вхождения в рыночную экономику, темпов трансформации форм собственности и т.д. Поэтому стратегия регионального развития государства, формируя основные цели и задачи своего развития на конкретный временной этап, с другой стороны, является основой для разработки в своем составе сбалансированных между собой стратегий экономического развития регионов. В этих условиях все более актуальным становится совершенствование механизма формирования региональной стратегии, учитывающего в комплексе, как особенности развития региона, так и влияние внешнего окружения: межрегиональные процессы и связи, государственную политику, внешнеэкономическую ситуацию. Проведем анализ соответствия документов стратегического регионального планирования, на примере Республики Бурятия, документам федерального и окружного уровней.

2. Общая характеристика и особенности документов государственного стратегического планирования

В Республике Бурятия на сегодня действует система комплексного планирования социально-экономического развития Республики Бурятия, что является передовой практикой государственного стратегического планирования Российской Федерации. Инструментом реализации комплексного планирования социально-экономического развития Республики определен регламент системы индикативного управления (утвержден Указом Президента Республики Бурятия 26 января 2010 года № 3), который приведен в соответствие с рекомендациями Минрегиона России по разработке комплексных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Регламент системы индикативного управления в Республике Бурятия определяет механизм управления экономикой, социальной сферой и инфраструктурой.

Для проведения анализа соответствия Программы социально-экономического развития Республики Бурятия на 2011–2015 годы и Программы социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2020 года основным документам России, Сибири, Дальнего Востока и Байкальского региона: Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года, Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года необходимо дать краткую характеристику анализируемым документам.

«Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (далее Концепция РФ) является основным документом, разрабатываемым в рамках программно-целевого и территориального планирования в системе государственного стратегического планирования на федеральном уровне. Концепция РФ до 2020 г. была разработана в соответствии с поручением Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации, состоявшегося 21 июля 2006 г. и утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. Федеральным органам исполнительной власти и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации поручено руководствоваться положениями Концепции РФ при разработке программных документов, планов и показателей своей деятельности.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации содержит:

- стратегические ориентиры долгосрочного социально-экономического развития страны с учетом вызовов предстоящего периода и направления перехода к инновационному социально ориентированному типу экономического развития;

- стратегию достижения поставленных целей, включая способы, направления и этапы;

- формы и механизмы стратегического партнерства государства, бизнеса и общества;

- цели, целевые индикаторы, приоритеты и основные задачи долгосрочной государственной политики в социальной сфере, в сфере науки и технологий, а также структурных преобразований в экономике;

- цели и приоритеты внешнеэкономической политики;

- параметры пространственного развития российской экономики, цели и задачи территориального развития.

«Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года» (далее Стратегия ДВ и БР) и «Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года» (далее Стратегия Сибири) также относятся к документам, разрабатываемым в рамках программно-целевого и территори-

ального планирования на федеральном уровне. В системе государственного стратегического планирования стратегии социально-экономического развития федеральных округов и отдельных территорий разрабатываются в целях реализации концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ и направлены на конкретизацию на уровне соответствующей территории механизмов реализации общенациональных целей и приоритетов, определенных в стратегических документах, разрабатываемых на федеральном уровне, и обеспечение координации стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, входящих в отдельную территорию, с этими целями и приоритетами. Стратегии социально-экономического развития федеральных округов и отдельных территорий являются ориентиром при разработке государственных программ, стратегий и схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и иных программно-целевых документов.

«Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года» разработана в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2008 года № ИШ-П16-6459 и утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 года № 2094-р. Стратегия ДВ и БР охватывает планирование развития субъектов Российской Федерации, входящих в Дальневосточный федеральный округ (Дальний Восток), а также трех субъектов Российской Федерации, входящих в состав Сибирского федерального округа, а именно: Республики Бурятия, Забайкальский край и Иркутскую область. Стратегия ДВ и БР содержит:

- оценку современного состояния, основные вызовы и проблемы социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона;

- основные цели, задачи стратегии, базовый сценарий развития, механизмы и инструменты реализации стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона;

- состояние и перспективы развития транспортной, энергетической, информационно-телекоммуникационной и социальной инфраструктуры федерального значения;

- социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Дальнего Востока и Байкальского региона;

- текущее состояние и перспективы развития базовых отраслей экономики и приграничное сотрудничество субъектов Российской Федерации с северо-восточными провинциями Китая и Монголией, а также экономическое взаимодействие с другими странами Северо-Восточной Азии;

- показатели достижения целей социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона.

«Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года» была разработана во исполнение поручений Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2008 года № ИШ-П16-5447, от 12 февраля 2010 года № СС-П16-821, от 1 апреля 2010 года № ДК-П16-43пр и от 9 июня 2010 года № ДК-П16-78пр и утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2010 года № 1120-р. Стратегия Сибири разработана с учетом Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, отраслевых и территориальных стратегий и концепций развития и определяет основные направления, механизмы и инструменты достижения стратегических целей развития Сибири на период до 2020 года. Стратегия Сибири содержит:

- оценку современного состояния, основные вызовы и угрозы социально-экономического развития Сибири;

- сценарий социально-экономического развития Сибири, основные макроэкономические итоги и механизм реализации стратегии;

- приоритетные направления реализации стратегии: развитие экономической специализации Сибири в территориальном разрезе конкурентных преимуществ Сибири, развитие транспортной, энергетической и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, приоритетные межотраслевые направления, развитие системы расселения и формирование комфортной среды обитания человека, внешнеэкономическая деятельность и перспективы международного транзитного транспортного потенциала Сибири.

«Программа социально-экономического развития Республики Бурятия на 2011–2015 годы» (далее Программа РБ на 2011–2015 гг.) и «Программа социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2020 года» (далее Программа РБ до 2020 г.) относятся к документам государственного стратегического планирования, разрабатываемым в субъектах Российской Федерации. Обе программы разработаны с учетом положений Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 года № 2094-р, Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2010 года № 1120-р, Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия до 2025 года, одобренной постановлением Правительства Республики Бурятия от 15 декабря 2007 года № 410.

«Программа социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2020 года», утвержденная Законом РБ от 28.02.2011 № 1903-IV, является документом долгосрочного планирования и определяет основные направления, механизмы и инструменты достижения долгосрочных целей социально-экономического развития Республики Бурятия. Программа РБ до 2020 г. содержит:

- описание социально-экономического положения РБ;
- анализ основных проблем и ограничений, конкурентные преимущества, направления повышения конкурентоспособности РБ;
- сценарные варианты долгосрочного социально-экономического развития РБ: инерционный, базовый, оптимистический;
- цели и задачи по приоритетным направлениям;

– приоритетные направления социально-экономического развития РБ на долгосрочный период;

– оценку эффективности реализации программы и основные индикаторы социально-экономического развития РБ на период до 2020 г.;

– механизм реализации, управления и контроля за выполнением программы.

«Программа социально-экономического развития Республики Бурятия на 2011–2015 годы», утвержденная Законом РБ от 14.03.2011 № 1907-IV, является программным документом на среднесрочную перспективу и служит инструментом реализации стратегического регионального развития, поэтому Программа РБ на 2011–2015 гг. содержит более детальное описание стратегических целей, задач, комплекса мероприятий. В нее входят:

– описание социально-экономического положения РБ, в том числе анализ реализации Программы социально-экономического развития РБ на 2008–2010 годы и на период до 2017 года в 2008–2010 годах;

– цели, задачи, систему программных мероприятий, индикаторы развития на период 2011–2015 гг. с разбивкой по годам в отраслевом разрезе;

– целевые показатели на период 2011–2015 гг. с разбивкой по годам для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти РБ;

– цели, задачи и основные индикаторы территориального развития РБ на период 2011–2015 гг. с разбивкой по годам;

– механизм реализации, управления и контроля за выполнением программы;

– ресурсное обеспечение программы;

– оценка эффективности реализации программы и основные индикаторы социально-экономического развития РБ на 2011–2015 гг.

3. Анализ соответствия документов стратегического планирования в разрезе целей и задач

Как видно из общей характеристики рассматриваемые документы являются в целом взаимосвязанными. Концепция РФ на основе прогноза определяет стратегическую цель, задачи и основные направления развития России на период до 2020 года. Стратегия ДВ и БР и стратегия Сибири, являясь документами стратегического планирования социально-экономического

развития федеральных округов и отдельных территорий, разработаны в целях реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года. Соответственно, и Стратегия ДВ и БР, и Стратегия Сибири конкретизируют на уровне соответствующей территории механизм реализации общенациональных целей и приоритетов, определенных в Концепции РФ и обеспечивают координацию стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, входящих в отдельную территорию, с этими целями и приоритетами. В свою очередь, Программа РБ до 2020 г. должна определять основные направления, механизмы и инструменты достижения долгосрочных целей социально-экономического развития Республики Бурятия с учетом общенациональных целей, задач, приоритетов стратегического развития, определенных в Концепции РФ, Стратегии ДВ и БР, Стратегии Сибири. На основе Программы РБ до 2020 г. разработана программа на среднесрочную перспективу – Программа РБ на 2011–2015 гг., где более детально должны быть определены цели, задачи, комплекс мероприятий и основные индикаторы на среднесрочную перспективу по реализации стратегии социально-экономического развития РБ.

Согласование и взаимоувязка стратегических документов отдельных субъектов Российской Федерации на практике целесообразны в рамках реализации стратегий социально-экономического развития федеральных округов. Стратегии федеральных округов рассматриваются как площадка взаимного согласования интересов федерации и субъектов Российской Федерации в приложении к конкретной территории; площадка реализации важнейших макрорегиональных проектов и обеспечения продуктивного межрегионального взаимодействия. Как видно согласование и взаимоувязка в постановке стратегической цели в рассматриваемых республиканских программных документах выполняется. Тесная взаимосвязь стратегических целей программ Республики Бурятия прослеживается с постановкой цели в Стратегии Сибири и соответствующая смысловая увязка существует с целями в Концепции РФ, Стратегии ДВ и БР.

Сравнительный анализ документов стратегического планирования в разрезе

зе целей, задач показал наличие разных методических подходов к разработке целей, увязке их с задачами, направлениями реализации стратегии. Так, например, первый уровень иерархии (стратегическая цель) присутствует во всех анализируемых документах. Цели второго уровня формулируются по-разному: «целевые ориентиры», «основные задачи», «приоритетные направления», «приоритеты». Что с одной стороны, обусловлено особенностями самих документов (уровень, масштабы и период планирования), с другой стороны различной трактовкой терминов стратегического планирования: «стратегические приоритеты», «приоритетные направления», «целевые ориентиры» и др. Поэтому существует необходимость согласования единого методического подхода к разработке стратегий, программ, формированию целей, задач, приоритетов, направлений реализации стратегий. В этой связи, стоит отметить, четкий методический подход: «цель – задачи – комплекс мероприятий», применяемый при разработке республиканских программ, который прослеживается и в Программе РБ до 2020 г. и в Программе РБ на 2011–2015 гг.

Анализируемые документы стратегического планирования имеют разное количество этапов и сроки их проведения, что отражается на организации управления, мониторинга и контроля реализации мероприятий и может в дальнейшем затруднять их совместную координацию. Хотя в Программе РБ до 2020 г. и в Программе РБ на 2011–2015 гг. выдержаны сроки проведения этапов в рамках этапов реализации Стратегии ДВ и БР. Взаимная увязанность документов стратегического планирования республиканского, окружного и федерального уровня также прослеживается в согласованности по большинству сопоставимых индикаторов Программы социально-экономического развития Республики Бурятия на 2011–2015 гг. и Программы социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2020 г. с индикаторами Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года, Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года. Кроме того, значения анализируемых

индикаторов Программы социально-экономического развития Республики Бурятия на 2011–2015 гг. и Программы социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2020 г. выше значений индикаторов, указанных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г., Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 г.

Кроме того, при сравнении республиканских программ с Прогнозом долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года индикаторы Программы социально-экономического развития РБ на период до 2020 года и Программы социально-экономического развития РБ на 2011–2015 гг. превышают плановые показатели по всем трем сценариям развития, заложенным в Прогнозе. При этом индикаторы Программы социально-экономического развития РБ на период до 2020 года и Программы социально-экономического развития РБ на 2011–2015 гг. в большей степени соответствуют «Сценарию форсированного роста».

4. Заключение

Проведенный комплексный анализ Программы социально-экономического развития Республики Бурятия на 2011–2015 гг. и Программы социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2020 г. показал согласованность и увязку в постановке стратегической цели в рассматриваемых республиканских программных документах со следующими документами стратегического планирования: «Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года», «Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года», «Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года». Тесная взаимосвязь стратегических целей программ РБ прослеживается с постановкой цели в Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года, смысловая увязка существует с целями в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, Стратегии социально-экономического развития

Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года. Такое согласование и взаимоувязка республиканских стратегических программ в рамках реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года обеспечивает механизм достижения общенациональных целей и приоритетов, определенных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года и координацию стратегий социально-экономического развития Республики Бурятия с этими целями и приоритетами. Что является положительным моментом в практике стратегического планирования Республики Бурятия. При этом стратегии федеральных округов, в данном случае Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года, рассматриваются как площадка взаимного согласования интересов федерации и субъектов Российской Федерации в приложении к конкретной территории.

Сравнительный анализ документов стратегического планирования в разрезе целей, задач показал наличие разных методических подходов к разработке целей, увязке их с задачами, направлениями реализации стратегии. Так, например, первый уровень иерархии (стратегическая цель) присутствует во всех анализируемых документах. Цели второго уровня формулируются по-разному: «целевые ориентиры», «основные задачи», «приоритетные направления», «приоритеты». Что с одной стороны, обусловлено особенностями самих документов (уровень, масштабы и период планирования), с другой стороны, различной трактовкой терминов стратегического планирования: «стратегические приоритеты», «приоритетные направления», «целевые ориентиры» и др. Отсутствие единого методического подхода к разработке стратегии обуславливает использование разных систем иерархий целеполагания. Поэтому существует необходимость согласования на федеральном уровне единого методического подхода к разработке стратегий, программ социально-экономического развития, формированию целей, задач, приоритетов, направлений реализации стратегий. В этой связи, стоит отметить, четкий методический подход: «цель – задачи – комплекс мероприятий», применяемый при разработке республиканских программ, который прослеживается и в Программе соци-

ально-экономического развития РБ на период до 2020 года и в Программе социально-экономического развития РБ на 2011–2015 гг.

До настоящего времени не создана вертикально интегрированная система стратегического планирования развития регионов и территорий в рамках федеративного государства. В связи с чем, анализируемые документы стратегического планирования имеют разное количество этапов реализации стратегии и сроки их проведения, что отражается на организации управления, мониторинга и контроля выполнения мероприятий и может в дальнейшем затруднять их совместную координацию. Хотя, в Программе социально-экономического развития Республики Бурятия на 2011–2015 гг. и Программе социально-экономического развития Республики Бурятия на период 2020 г. РБ до 2020 г. выдержаны сроки проведения этапов в рамках этапов реализации Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года.

В целом, следует отметить, что система стратегического планирова-

ния Бурятии обеспечивает процесс реализации приоритетов федерального уровня на конкретной территории – по целевым установкам, значениям показателей результата, срокам реализации ключевых мероприятий.

Литература

1. «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, 173 с.

2. «Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 год», утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2010 года № 1120-р, 62 с.

3. «Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года», утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. № 2094-р, 155 с.

4. Закон Республики Бурятия от 14.03.2011 № 1903-ІУ «О Программе социально-экономического развития Республики Бурятия до 2020 года», 22 с.

5. Закон Республики Бурятия от 14.03.2011 № 1907-ІУ «О Программе социально-экономического развития Республики Бурятия на 2011–2015 годы», 83 с.

References

1. “The concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020”, approved by the Federal Government on November 17, 2008 № 1662-p, 173 p.

2. “Strategy of socio-economic development of Siberia until 2020”, approved by the Federal Government on July 5, 2010 number 1120-p, 62 p.

3. “Strategy of socio-economic development of the Far East and the Baikal region until 2025”, approved by the Federal Government on December 28, 2009 № 2094-p, 155 p.

4. Law of the Republic of Buryatia of 14.03.2011 № 1903-IY “On the program of socio-economic development of the Republic of Buryatia 2020”, 22 p.

5. Law of the Republic of Buryatia of 14.03.2011 № 1907-IY “On the program of socio-economic development of the Republic of Buryatia in 2011–2015”, 83 p.