УДК 351

Кюльбякова С.А.[1]

ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ МОДЕРНИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТА (НА ПРИМЕРЕ СКФО)

Аннотация. В статье дается оценка качества стратегического территориального менеджмента в регионах Северо-Кавказского федерального округа; анализируется как положительный опыт разработки региональных стратегий, так и проблемные аспекты; предлагаются пути модернизации стратегического планирования регионального развития в субъектах СКФО.

Ключевые слова: регион, стратегия, территориальный менеджмент, модернизация.

Kyulbyakova S.

EXPERIENCE, PROBLEMS AND WAYS OF MODERNIZATION OF THE STRATEGIC TERRITORIAL MANAGEMENT (BY THE EXAMPLE OF THE NORTH CAUCASUS FEDERAL DISTRICT)

Abstract. This paper assesses the quality of strategic territorial management in the regions of Russia, analyzes the positive experience in the development of regional strategies, as well as problematic aspects; and suggests ways to modernize the strategic planning of regional development in the regions of the North Caucasus Federal district.

Keywords: region, strategy, territorial management, modernization.

Современные условия характеризуются тем, что имеет место сохранение общих предпосылок для пользования инструментами стратегического планирования на мезоуровне пространства экономики. Необходимость поддерживать позитивные изменения (например, конструктивные структурные сдвиги), а также смягчать отрицательные социально-экономические «эффекты вытеснения» актуализирует целесообразность применения стратегического менеджмента территорий для того, чтобы решить те широкомасштабные проблемы, которые не могут быть устранены в рамках инерционного развития территорий.

Разработка стратегий развития макрорегионов и окружных программ как одной из форм реализации стратегий представляет собой один из относительно новых уровней развития менеджмента территорий. Та практика разработки межрегиональных целевых программ (притом, что отсутствовали территориальные стратегии, которая изначально сложилась в рамках подавляющего большинства субъектов РФ) вела к нарушению логики научного предвидения, а также способствовала системным нарушениям организационно-методического характера, что значительным образом понижало проактивные возможности стратегического планирования развития территорий.

Те схемы, которые реально действуют в РФ, а также тот порядок разработки документов территориального развития стратегического характера, в своем подавляющем большинстве имеют ориентацию на независимое и параллельное решение разномасштабных проблем, имеющих также и разную природу, причем в качестве основы выступает использование доступных на территории ресурсов. Соответственно, необходимо переориентироваться на приоритеты социально-экономического характера, причем в рамках данной пере-

[1] *Кюльбякова София Александровна*, магистрант факультета «Экономики, управления и права», Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск
Sofiya Kyulbyakova, Graduate Student, Faculty of Economics, Management and Law, North Caucasus Institute, branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: kyulbyakovas@mail.ru

ориентации нужно определить необходимые реперные точки и полюса, центры ответственности, концентрацию факторов роста в рамках адекватного распределения ресурсов, целевого формирования их критической массы, а также внедрить систему мониторинга и оценки эффективности использования описываемых факторов [4].

6 сентября 2010 г. Правительство РФ утвердило «Стратегию социально-экономического развития СКФО до 2025 года» [6].

В качестве весьма эффективной методики анализа и оценки тех планов развития регионов СКФО, которые уже существуют, специалисты международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр» «МЦСЭИ» во главе с доктором экономических наук Б.С. Жихаревичем разработали такую, в которую включены 17 направлений анализа, которые, в свою очередь, были сгруппированы в четыре блока, а именно:

1) качество анализа, которое оценивалось с точки зрения того, насколько точно определен потенциал и факторы социально-экономического развития, в том числе и в том, что касается взаимодействия с иными территориями;

2) долгосрочное планирование, представляющее собой стратегическую доктрину, в рамках которой происходит осуществление анализа целеполагания, основных направлений и сценариев развития региона в дальнейшем, а также того, насколько развитие региона ориентировано на федеральные планы, стратегии и программы;

3) планирование среднесрочного характера и система мер, в рамках которых идет определение степени проработки проектов, механизмов реализации данных проектов и мониторинга, равно как и учет интересов муниципальных образований;

4) практика реализации, которая предполагает проведение анализа нормативно-правовой базы, касающейся стратегического планирования, а также мер, касающихся актуализации и реализации стратегической документации региона [2].

Осуществление оценки экспертами проводилось в рамках каждого направления в баллах (от 0 до 5) в зависимости от того, насколько был развит тот или иной аспект стратегического планирования. Проведение интегральной оценки базировалось на средневзвешенной сумме баллов в рамках каждого блока. Но в силу того, что все программы развития и стратегии развития регионов СКФО с точки зрения их применения в качестве реализации стратегий регионов были сформированы, утверждены и введены в действие самое раннее в 2009 году, то проведение анализа было возможным только в рамках первых трех блоков.

Если говорить в общем, то экспертами отмечен удовлетворительный уровень стратегического планирования в рамках регионов СКФО, поскольку средний показатель оценки составил 3,68, в то время как дифференциация выражена относительно слабо (от 3,57 до 3,92 балла). Наиболее низкий уровень был зафиксирован в двух регионах, а именно: Ставропольский край (3,57) и Республика Северная Осетия – Алания (3,58), наиболее высокий – в Чеченской республике (3,82) и Республике Дагестан (3,80), в остальных регионах имеет место варьирование показателя комплексной оценки от 3,58 до 3,70 балла.

Повышенное внимание регионов в процессе разработки стратегий уделялось анализу показателей социально-экономического характера, а также факторов развития (блок 1), причем в данном случае средний взвешенный показатель составил 3,87. В качестве наиболее проработанных сфер выступает среднесрочное планирование и система мер (блок 3), где значение среднего взвешенного показателя достигает 3,67. Что же касается среднесрочного планирования (стратегической доктрины), то ему не уделяется необходимого внимания, поскольку здесь средний взвешенный показатель составляет всего 3,5.

Если анализировать отдельные направления стратегического планирования, то можно прийти к следующим выводам:

1. Наибольшее количество внимания уделяется таким направлениям, как:

– анализ социально-экономического положения вместе с анализом факторов развития(по данному направлению средний показатель составляет 4,36 балла);

– ключевые направления развития (по данному направлению средний балл составляет 4,21). Здесь необходимо отметить, что в об-

щем стратегические направления носят всеобъемлющий характер, будучи сопряженными с заявленными генеральными и дифференцированными целями и задачами, учитывая в целом специфику проблем региона, однако, недостаточно полно раскрывают или не в полной мере учитывают региональный потенциал. Наивысший показатель по данному направлению присвоен республике Ингушетия, а именно – 5 баллов;

– стратегический анализ (SWOT-анализ) (средний балл по данному направлению составляет 3,93 балла). Необходимо отметить, что в рамках стратегий всех субъектов СКФО имеют отражение и в целом проанализированы как экзогенные, так и эндогенные аспекты и особенности развития; в данном случае наиболее высокий балл присвоен стратегиям таких республик, как Карачаево-Черкесия и Ингушетия;

– сценарии развития. По данному показателю средний балл регионов СКФО составляет 3,93 балла. Необходимо отметить, что в рамках региональных стратегий находит обоснование, как правило, 2–3 сценария перспективного развития. Наиболее высокий балл (4,5) присвоен стратегии республики Ингушетия.

Помимо всего вышесказанного, необходимо отметить тот факт, что отдельным направлениям, касающимся региональных стратегий СКФО, не уделяется достаточно внимания. В числе таких направлений можно отметить следующие:

– определение миссии. Средний балл по данному направлению составляет всего 2,14. В качестве примеров можно назвать тот факт, что, например, в стратегиях Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии миссия даже не упоминается, в то время как в стратегии Чеченской республики миссия упомянута, но у нее отсутствует конкретная формулировка и характеристики;

– преемственность и фактор сопряженности с программами и стратегиями федерального уровня. Средний балл по данному показателю составляет 2,86. В соответствии с заключениями экспертов, несмотря на то, что практически все стратегии регионов СКФО отражают взаимосвязь развития с федеральными стратегиями и программами отраслевого характера, а также с теми национальными проектами, которые реализуются на территории тех или иных регионов, тем не менее, отсутствует проработка механизмов лоббирования интересов социально-экономического развития регионов СКФО в органах федеральной власти;

– механизмы взаимодействия интеграционного характера с иными регионами. Средний балл по данному показателю составляет 2,79. Необходимо отметить, что только в рамках стратегий республики Дагестан и Чеченской республики имеет место соизмерение целей развития соседних регионов с собственными, а также есть указания на возможности синергетического развития макрорегиона в рамках достижения целей развития СКФО в целом.

Что касается ключевых выводов и рекомендаций специалистов в том, что касается совершенствования менеджмента территорий в СКФО, то их можно сгруппировать следующим образом:

Во-первых, регионы СКФО в процессе стратегического планирования основное внимание должны уделить определению миссии, которую необходимо максимально четко сформулировать, максимально учитывая потенциал региона. Это даст возможность формирования «визитной карточки» региона, его успешного позиционирования в рамках разнообразных форм сотрудничества с иными субъектами СКФО, РФ, а также на международном уровне.

Во-вторых, в качестве одной из приоритетных задач стратегического менеджмента территорий и стратегического планирования должна выступить разработка активной позиции регионов в том, что касается взаимоотношений с федеральным центром, поскольку, с одной стороны, в рамках практически всех стратегий находит отражение необходимость связывать развитие региона с теми федеральными отраслевыми программами и стратегиями, которые реализуются на территории региона, а с другой стороны, отсутствует проработанность механизмов продвижения интересов регионов в органах федеральной власти. В данном случае в качестве одного из наиболее важных условий эффективного планирования бюджета выступает разработка региональных программ высокого качества, которые дадут

возможность своевременного и комплексного осуществления подачи заявок на софинансирование проектов и объектов инвестирования в органы федеральной власти. Вышеописанное даст возможность снижения нагрузки на федеральный бюджет (обусловленной значительным уровнем дотационности регионов СКФО), а также самостоятельного определения направлений развития и финансирования, оперативного и гибкого реагирования на угрозы внешнего и внутреннего характера, а также изменения и вызовы, касающиеся как экономической, так и социальной жизни региона.

В-третьих, основу стратегий социально-экономического развития территорий должно составлять определение ключевых проблем, решение которых должно быть в приоритете в зависимости от конкретной стадии развития региона.

В-четвертых, в процессе разработки территориальных стратегий необходимо вести комплексный учет инициатив и проектов региона в целях их дальнейшего отбора в приоритетные программы и проекты регионального развития в качестве инструментов реализации стратегии. Выбор приоритетных проектов должен осуществляться в рамках учета сфокусированности на решении задач стратегического характера, оценке социальных и экономических эффектов, восприятия инициативы населением региона, а также имеющихся в наличии финансовых источников, требуемых полномочий и необходимых компетенций, равно как и рисков успешной реализации. Помимо вышесказанного, необходимо особое внимание уделять развитию муниципальных образований (особенно это касается отсталых территорий), налаживать конструктивное взаимодействие между региональным центром и муниципалитетами, а также между муниципалитетами региона, что даст возможность концентрирования ограниченных ресурсов региона.

В-пятых, процесс модернизации и актуализации стратегий регионов требует использования разнообразных инновационных инструментов, направленных на стимулирование и увеличение инвестиционной привлекательности регионов СКФО, внедрения международного опыта и современных механизмов реализации стратегий, среди которых можно перечислить такие, как Агентство прямых инвестиций и развития, Фонд прямых инвестиций, бизнес-школы и технопарки, пользование возможностями экспортно-импортного финансирования реализации инвестиционных проектов и т.д. Формирование и развитие инвестиционной среды институционального характера даст возможность создания положительного инвестиционного климата, налаживания диалога бизнеса и властных структур посредством согласования приоритетов и целей развития, создания механизмов увеличения ВРП, улучшения имиджа, а также повышения конкурентоспособности региона в целом [2].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что практика как минимум последних 20 лет говорит о настоятельной необходимости модернизировать как форму, так и содержание стратегического менеджмента территорий с точки зрения его использования в качестве одного из наиболее значимых инструментов политики регионов.

Современные условия характеризуются ростом масштабов последовательно осуществляемых изменений как на макро-, так и на мезоуровне национальной экономики, усложнением производственно-технологических, организационно-экономических, социальных, а также иных связей.

Все вышеперечисленное требует, чтобы в разработку и реализацию стратегий регионов и программ межрегионального характера были вовлечены многие министерства и ведомства с различными зонами и центрами ответственности. Факт того, что нет в наличии специализированных организационных структур управления окружными программами выступает в качестве одной из причин того, что результативность подобных программ весьма низка и они часто страдают от незавершенности. Модернизация стратегического программирования территорий должна находиться в прямой взаимосвязи с формированием эффективного организационно аппарата по типу аутсорсинга, укреплением и интегрированием окружного среднего звена управления, а также с наделением его структур полномочиями соответствующего вида.

Стратегический менеджмент территорий, в который входят такие компоненты, как планирование и программирование развития территорий, должен превратиться в форму более или менее самостоятельного формирования в рамках окружного, регионального и муниципального сообщества таких компонентов, как цели, императивы, приоритеты и ориентиры устойчивого и безопасного развития социально-экономического характера в динамичной среде конкуренции, базируясь на методологии программно-целевого характера, что, в свою очередь, предполагает, что процессы формирования стратегий, программ, планов и проектов, конкретизирующих как миссию, так и направления развития социоприродохозяйственных систем различного иерархического уровня в пространстве национальной экономики, должны быть максимально публичными и открытыми [4].

В соответствии с мнением экспертов Института социально-экономических и гуманитарных исследований ЮНЦ РАН, не вызывает сомнений системность и повторяемость главных недостатков, носящих организационно-методический характер, процессов разработки документов, касающихся стратегического развития регионов СКФО, среди которых можно перечислить такие, как:

- придание недостаточной значимости этапу, в рамках которого должны производиться емкие предпрограммные научные исследования, а также недостаток средств, выделяемых на НИОКР;
- доминирование либо проектов локального и автономного характера, либо, наоборот, мегапроектов;
- значительное лоббирование интересов элит регионов;
- отсутствие единой системы, в рамках которой могли бы оцениваться результаты;
- игнорирование роли региональных сообществ в том, что касается определения перечня объектов, необходимых для того, чтобы исполнить полномочия субъектов Федерации в рамках стратегии и т.д.

Все вышеперечисленное приводит к искажению формы и содержания стратегического менеджмента территорий и дает возможность выделения тенденции «псевдостратегирования» в отдельных регионах СКФО [3].

Увеличить результативность разработки и достижения целей изменений прогрессивного характера в субъектах СКФО в условиях, которые характеризуются утверждением инновационной парадигмы инклюзивного (устойчивого, безопасного, конкурентоспособного и сбалансированного) развития можно только на основе внедрения таких методик, которые давали бы возможность обеспечения необходимого и достаточного уровня прозрачности с точки зрения индивидуального, корпоративного и ассоциированного участия органов власти регионов, стейкхолдеров, населения и научной общественности в том, что касается процесса разработки стратегических документов развития территорий.

Крайне важен тот факт, что у стратегического планирования и программирования имеется проактивный потенциал для того, чтобы обеспечить консолидацию, интеграцию и конкурентоспособность субъектов макрорегиона, что можно выразить как их способность в направлении ресурсов на решение тех проблем, касающихся «программной природы», которые еще не вошли в структуру интересов мезоэкономических звеньев и которые невозможно решить посредством использования рутинных методов управления. В числе данных проблем можно перечислить такие, как: совместное освоение природных ресурсов и пользование ими; инфраструктурная модернизация; развитие товарных рынков регионов; инновационное обновление специализированных отраслей; создание условий, в которых могли бы интеграционно взаимодействовать региональные субъекты; понижение масштабов экономики теневого характера; снижение различий в том, что касается уровня социально-экономического развития субъектов макрорегиона. В качестве кумулятивного эффекта их решения должен выступить значительный рост уровня и качества жизни людей, населяющих СКФО [5].

Что касается стратегического планирования регионального или окружного развития, то его ориентация должна лежать в направлении решения комплексных проблем и многофакторной детерминации как управляемых процессов, так и полученных результатов, а также достижения нового качества гомеоста-

за макрорегиональной социоприродохозяйственной системы; соответственно, оно должно предполагать обязательность стратегической компоненты, организационного обеспечения как пространственного, так и временного типов интеграции, единой системы оценки социально-экономических результатов, применения эффективных схем и организационных структур управления стратегиями и программами на всех стадиях их жизненных циклов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Асимметрия развития социоприродохозяйственной системы Южного макрорегиона России: особенности проявления, измерение, механизмы управления / Под ред. И.В. Митрофановой, Н.П. Иванова. Ставрополь: Издательство ИДНК, 2015. 91 с.
2. Жихаревич Б.С., Крыловский А.Б. Опыт сравнительной оценки качества стратегического планирования в регионах Северного Кавказа // Экономика развития региона: проблемы, поиски, перспективы: ежегодник. Выпуск 12. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2014. 240 с.
3. Иншаков О.В., Иншакова Е.И., Митрофанова И.В., Петрова Е.А. Развитие эволюционного подхода в стратегии модернизации региона и макрорегиона: препринт. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2016. 140 с.
4. Митрофанова И.В. Стратегическое программирование развития макрорегиона: пути модернизации. М.: LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG., 2015. 134 с.
5. Митрофанова И.В. Стратегический территориальный менеджмент: опыт, проблемы и пути модернизации (на примере субъектов Северо-Кавказского федерального округа) // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2016. № 4 (24). Том 5. С. 6–13.
6. О Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 06.09.2010 г. № 1485-р: по сост. на 28.10.2014 // СЗ РФ. 04.10.2010. № 40. Ст. 5170.