

## Стратегическое планирование в регионе: процесс или результат?

**М. Н. Рудаков, И. Р. Шегельман**

Содержание, организация и результаты федерального и государственного планирования на протяжении многих лет привлекают внимание ученых. В России эти исследования по понятным причинам активизировались в последние десятилетия [1 - 4], за рубежом же проводятся достаточно давно [5 - 6].

Анализ показал, что система федерального и регионального планирования в последние годы характеризуется существенным стратегическим «креном»: концепции, стратегии и дорожные карты получают научное обоснование в виде многочисленных научных статей, книг и диссертаций. Применительно к региональному уровню данный процесс воплощается в разработку различных стратегических документов разнообразного содержания и временной ориентации.

Заметим, что основой интереса коммерческих организаций к стратегическому управлению является не подвергаемый сомнению тезис теории менеджмента о возрастании роли стратегического управления в связи с ростом неопределенности внешней среды. При этом речь идет не только о значимости стратегии как таковой, но и о методах стратегического управления, адекватных уровню неопределенности внешней среды. Фирмы «пришли» к стратегическому менеджменту, успешно освоив механизмы бюджетирования, долгосрочного и стратегического планирования [7].

Нет оснований отрицать данную тенденцию и применительно к государственному управлению: понятие «стратегия» также давно исследуется теорией и используется на практике, и было бы нелепым отрицать безосновательность и бессодержательность созданного. Однако само понятие стратегического управления, как и сам процесс организации его разработки и реализации вызывают существенные разночтения – не только

функциональные, но и содержательные. В сфере государственного, в том числе регионального, управления до сих пор существует относительное теоретическое упрощенчество и практическое методическое единообразие, скрашиваемое региональной спецификой. Поскольку подходы к стратегическому развитию частного, коммерческого сектора экономики глубоко обоснованы теоретически и в целом успешно реализуются, механизмы стратегического планирования и принятия стратегических решений на уровне субъектов федерации подчас предлагается заимствовать из стратегического менеджмента частных компаний [8]. Поиск механизмов стратегического управления экономикой региона при этом состоит в слабо доказанной возможности применения для этого корпоративных инструментов, для чего регион предлагается рассматривать как «квазикорпорацию» [9].

Безусловно, то, что успешно зарекомендовало себя на уровне отдельных фирм, можно и нужно использовать в сфере государственного управления, только вот даст ли калькирование этих инструментов адекватный результат? Государственные институты не просто отличаются от частных, а зачастую прямо противоположны им, поэтому названный подход не всегда перспективен, поскольку и собственнические, и ориентационно-целевые, и организационно-управленческие механизмы в корпорациях и регионах принципиально различны. Кроме того, данный подход сомнителен еще и потому, что ставит перед субъектом планирования сложную задачу выбора: само понимание корпоративной стратегии многие годы остается неоднозначным [10], а научных школ стратегического менеджмента, базирующихся не только на различных теоретических основах, но и различных науках (от экономики до психологии) насчитывается более десятка.

В собственном (военном) понимании стратегия представляет собой те действия, которые влияют на ход и исход войны. Понятно поэтому, что не всякие из них, даже устремленные в будущее, являются стратегическими. Далекое не всякий субъект может влиять на достижение таких результатов и

поэтому в состоянии осуществлять стратегические по характеру действия. Важно также понимать, что военная машина, концентрируя силы и средства на стратегических направлениях, действует на принципах субординации и безусловной подчиненности вышестоящему командованию.

Поэтому применительно к разработке региональной стратегии уместно отметить, во-первых, наличие стратегического потенциала субъекта планирования, достаточность его стратегических ресурсов (в том числе и привлеченных) и умение руководства выбирать направления их концентрации. Во-вторых, субъекты экономики региона экономически равны, прямо не входят в государственную «вертикаль» власти и самостоятельно координируют свою деятельность между собой, непосредственно управлять ими невозможно.

Реальные полномочия, стратегические ресурсы региональных органов власти, многие стратегические и текущие параметры функционирования региональной экономики задаются не на уровне субъекта, а налоговая и тарифная политика, таможенные процедуры и валютные курсы (что особенно важно для приграничных регионов) остаются вне их влияния. В силу такого положения трудно определить степень влияния органов управления на желание хозяйствующих субъектов координировать свои действия с органами власти в стратегическом направлении.

Кроме того, для понимания стратегии принципиально следующее положение: стратегические решения связаны, прежде всего, и главным образом, с внешними, а не внутренними проблемами организаций, поскольку сам термин «стратегический» означает не «важный», а влияющий на отношения между организацией и внешней средой [11].

В указанном отношении следует понимать, что действительная стратегия означает не столько следование за изменениями внешней среды, сколько осуществление стратегических действий, направленных на активное взаимодействие и, самое главное, формирование внешнего окружения субъекта. Поэтому важнейшее свойство стратегии – активное направленное

воздействие на внешнюю среду, ее изменение и тем самым создание условий для ее реализации и достижения стратегических целей. Позволительно утверждать, что именно внешняя среда является важнейшей областью стратегических изменений, а ее трансформация - существенной частью собственно процесса реализации стратегии.

Не подлежит сомнению, что органам государственного управления должна принадлежать «пальма первенства» в изменении внешней среды субъекта федерации. Однако набор средств для осуществления этих изменений, имеющихся в распоряжении органов власти, выглядит весьма ограниченным и не позволяет осуществить необходимые изменения экономического «климата» региона.

Тем самым закладываемое в стратегию развития региона ее управленческое предназначение становится излишне широким, что приводит к завышению роли и значения документов регионального стратегического управления и отрыву их от реальной экономической обстановки. Это предопределяет их «стратегическую гибкость» и систематический пересмотр, не затрагивая при этом принципиальное содержание.

Изначально основу системы стратегического планирования Республики Карелия составила Концепция социально-экономического развития «Возрождение Карелии» до 2010 года, трансформированная затем в Концепцию... на период до 2015 года. На ее основе в дальнейшем разрабатывались и собственно стратегии социально-экономического развития – до 2015, а затем и 2020. Отметим также, что стратегия выступала основой схемы территориального планирования в регионе, а оба эти документа в совокупности позволяли создать Программу социально-экономического развития республики на определенный период, которая, являясь инструментом среднесрочного планирования, не пользовалась особой известностью. Однако за период после 2010 года в регионе дважды поменялся первый руководитель, в результате чего концепция и стратегия поменялись местами – была принята Концепция среднесрочного развития

региона. В ней были подведены итоги социально-экономического развития Карелии за 2007-2011 годы и сформулированы приоритетные направления деятельности Правительства Республики Карелия на период до 2017 года.

Как следствие, итоги выполнения региональной стратегии относятся по времени «за горизонт» ответственности руководителей и тем самым не способствуют их мотивации в достижении стратегических целей. Последние остаются при этом инструментом стратегического целеуказания – необходимым, но недостаточным для решения стратегических задач. Например, в Стратегии социально-экономического развития Карелии прописывается масштабная модернизация в 2009-2013 годах ОАО «Сегежский ЦБК» с общим объемом частных инвестиций 56,5 млрд. руб., а в среднесрочной Концепции тот же проект выводится за рамки 2017 года с объемом финансирования 36 млрд. руб.

Возвращаясь, в данном контексте, к военному пониманию стратегии, напомним, что она не существует и, тем более, не реализуется в отрыве от других, нижестоящих уровней управления: оперативного и тактического. Реальность и успех реализации стратегии в решающей степени зависят от точности и полноты «разверстки» стратегического плана в задачи подчиненных (значит – управляемых!) соединений и частей. При этом качество стратегии определяется согласованностью действий всех уровней управления целей, обеспечении их необходимыми ресурсами.

Региональные стратегические документы не могут в полном объеме обладать такими свойствами, поскольку, не обладая адекватными ресурсами и властными полномочиями, соответствующие органы государственной власти не могут управлять, в адекватном понимании, находящимися на территории субъектами, следовательно – ставить задачи и определять количественные характеристики их развития. Безусловно, и это положительно сказывается на качестве региональной стратегии, в процессе разработки стратегических документов органы власти активно взаимодействуют с хозяйствующими субъектами, не только учитывая

перспективы их развития, но и увязывая региональную Стратегию с производственными и инвестиционными планами крупных собственников. При этом их корпоративные стратегии, логики и стратегии республики и компаний, а также бизнес-планы предприятий зачастую представляются как составные части системы стратегических и программных документов, согласованных между экономическими субъектами по целям, приоритетам развития, ресурсам и факторам производства. Инструментом такого согласования называется заключение Правительством Республики Карелия новых и пролонгация действующих соглашений о социально-экономическом партнерстве с крупнейшими предприятиями и организациями.

Однако в любом случае понятно, что упоминаемые документы носят характер «протокола о намерениях» и за их выполнение субъекты несут, в лучшем случае, моральную ответственность, поскольку органами власти не управляются. Понятно и то, что количественно определенные результаты такого сотрудничества весьма приблизительны и их достижение проблематично.

Такой подход к стратегическому управлению неправомерно «расширяет» содержание разрабатываемых документов, подменяя среднесрочный и оперативный уровни планирования и управления. При таком подходе на «стратегию» не просто возлагаются несвойственные ей функции, она приобретает самодовлеющий характер, фетишизируется, приобретая, с одной стороны, свойства принципиальной недостижимости, с другой – затрудняя разработку и реализацию планов текущего развития. В результате государственное управление теряет стратегически-организованный характер и переходит в режим «ручного», а забвение текущих проблем обосновывается сохранением широких стратегических перспектив. Серьезные упущения по некоторым направлениям регионального развития в результате недооценки названных проблем на примере Республики Карелия показаны нами в работе [12].

Таким образом, целевая ориентация и функциональное предназначение

документов стратегического регионального развития свидетельствуют об определенном расширении сферы их управленческого смысла, замещении ими среднесрочного и оперативного уровней. В организационном отношении это порождает существенную ошибку – стремление найти некий инструмент, использование которого решит все остальные организационно-управленческие проблемы. Кроме того, стремление управлять тем, что нужно и можно регулировать, создавая условия функционирования, обуславливает перекося направленности управленческих действий в сторону административного воздействия.

Полагаем, что в сложившихся условиях необходимо безотлагательно дополнять перечень существующих нормативных документов некоторой совокупностью первоочередных задач, согласованных во временном горизонте 1-3 года. Это позволит не просто «сжать» стратегический горизонт до уровня общественного восприятия, но повысит степень реализуемости стратегии и оценку ее результатов. Более того, возможно полагать, что в настоящее время необходимо в известной мере ограничить «стратегические аппетиты» региона и сделать текущую деятельность важнейшей составной частью выполнения региональной экономической стратегии.

Обобщая сказанное, подчеркнем: организация стратегического управления в Республике Карелия и система документов стратегического планирования в целом выполняют основополагающую ориентационную роль развития экономики региона. Однако чрезмерная увлеченность стратегическими замыслами придает им несвойственный характер, неправомочно оставляя в тени проблемы текущего развития. Необходимо развернуть стратегические горизонты в систему скоординированных по времени мер среднесрочного и оперативного планирования и придать стратегическому управлению индикативный характер, сосредоточив усилия властей на заинтересованности независимых хозяйствующих субъектов и создании условий для реализации стратегических замыслов. Стратегические ориентиры должны быть необходимыми и объективно обусловленными. В

определении направлений и перспектив стратегического развития не следует преувеличивать масштабы реально существующих условий функционирования экономики. В таких условиях объективно возрастет роль и значение оперативного и текущего управления, результативность которого будет по достоинству оценена населением.

### Список литературы:

1. Гавриленко, А.В. Совершенствование регионального стратегического планирования с использованием интегрального инструментария форсайта [Электронный ресурс] // «Инженерный вестник Дона». – 2013. – № 3. – Режим доступа: <http://www.ivdon.ru/magazine/archive/n3y2011/456> (доступ свободный). – Загл. с экрана. Яз. рус.
2. Гапоненко, А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город [Текст] : учебное пособие / А.Л. Гапоненко. – М.: Изд-во РАГС, 2001. – 224 с.
3. Рудаков, М.Н., Шегельман, И.Р. Приграничное экономическое сотрудничество: необходимость новой парадигмы [Текст] // Глобальный научный потенциал. – 2013. – № 2 (23). – С. 76-79.
4. Рудаков М. Н., Шегельман И. Р. Формирование технологической платформы лесного сектора России как фактор повышения доходов лесопромышленных регионов России [Электронный ресурс] // «Инженерный вестник Дона». – 2012. – № 3. – Режим доступа: <http://ivdon.ru/magazine/latest/n3y2012/886/> (доступ свободный). – Загл. с экрана. Яз. рус.
5. Ansoff, N.L. The State of Practice in Planning systems [Текст] // Sloan Management Review. – 1977. – P. 1-24.
6. The Basics of Strategic Planning and Strategic Management [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://balancedscorecard.org/BSCResources/StrategicPlanningBasics/tabid/459/Default.aspx> (доступ свободный). – Загл. с экрана. Яз. англ.

7. Аакер, Д. Стратегическое рыночное управление [Текст]: Монография / Д. Аакер. – СПб.: Питер, 2002. – С. 31.

8. Ларионова, Н.А. К вопросу реализации региональной стратегии развития [Электронный ресурс] // Вестник СевКавГТУ, серия «Экономика». – 2004. - № 2 (13). – Режим доступа: <http://www.ncstu.ru> (доступ свободный). – Загл. с экрана. Яз. рус.

9. Толстогузов О. В. Методология управления экономикой приграничного региона в условиях глобализации [Текст]. автореф. дисс. ... докт. экон. наук: 08.00.05. – СПб., 2011. – 41 с.

10. Porter M. E. What is strategy? [Текст] // Harvard Business Review. – 1996. – P. 61-78.

11. Ансофф И. Новая корпоративная стратегия: монография [Текст]. – СПб.: Питер Ком, 1999. – С. 29.

12. Рудаков, М.Н., Шегельман, И.Р. Стратегия социально-экономического развития Республики Карелия: мифы и реалии [Текст] // ЭКО. – 2013. – № 11. – С. 129-144.