

Особенности стратегического управления региональным развитием на современном этапе (на примере Томской области)

В статье представлена и обоснована система стратегического управления развитием региона с учетом новых характеристик региона, обусловленных взаимодействием таких процессов как глобализация и регионализация.

Современному экономическому развитию присущ ряд противоречивых тенденций. С одной стороны – глобализация, ведущая к унификации регионов через: транснационализацию экономик и ликвидацию государственных границ в экономических процессах и взаимосвязях; рост мобильности труда и капитала; развитие единых стандартов и норм. С другой стороны - нарастание тенденций регионализации, проявляющиеся в повышении автономности регионов и росте их экономической самостоятельности, изменяют роль регионов, делая их относительно самостоятельными субъектами экономических отношений, вступающих в конкурентные отношения на национальных и мировых рынках.

Более того, взаимодействие глобализации и регионализации породило явление экономической регионализации, суть которого состоит в образовании регионов, не связанных с официальными административными границами. Общим признаком таких регионов является их конкурентное положение относительно их окружения, причем роль таких регионов возрастает.

Учитывая масштабы России, ее положение в мировой экономической системе, все в большей степени определяется способностью ее регионов интегрироваться в мировое экономическое пространство. Это обуславливает необходимость формирования новых теоретико-методологических основ и технологий стратегического управления развитием региона. Именно стратегически ориентированное управление как согласованное взаимодействие хозяйствующих субъектов территории «население – бизнес – власть», как процесс обновления и структурирования целей и приоритетов развития территории в ответ на постоянно изменяющиеся реалии и вызовы снижает неопределенность будущего, повышает автономность региона и возможность самостоятельно определять перспективы своего развития.

Современные тенденции экономического развития сопровождаются появлением ряда особенностей, влияющих на формирование системы стратегического управления развитием региона.

1. Усиление процессов институционализации в сфере социального партнерства, поскольку субъектами региона в условиях глобализации становятся многочисленные представительства крупных иностранных фирм, финансовых корпораций, выражающие интересы агентов глобальной экономики.

2. Усиление влияния различных процессов и сил, находящихся за пределами географических границ стран и регионов, приводит к размыванию границы между внутренней и внешней средой. При этом факторы глобализации, являясь компонентом внешней макросреды, приобретают на местном уровне черты глобализации.

Таким образом, усложнение процессов стратегического управления региона связано с появлением новых векторов развития. Если раньше при разработке стратегии развития концентрация была на внутренние ресурсы развития региона, обеспечивая его самодостаточность, то сегодня стратегия развития региона приобретает внешнюю направленность и становится стратегией его конкурентоспособности.

В основе системы теоретических положений региональной политики особое внимание следует уделить парадигме регион – участник интернационализации и глобализации экономики, наряду с другими существующими парадигмами: регион – социум, регион – квазигосударство, регион – квазикорпорация, регион – рынок (рыночный ареал), регион – подсистема информационного общества.

Возможность обеспечить многовекторность развития региона при разработке его стратегии развития может быть реализована при использовании подхода, позволяющего учитывать расширение взаимосвязей региона на всех уровнях мировой экономической системы, а также учитывать их взаимопроникновение. Таким подходом является интегративно-конвергенциальный подход, в рамках которого регион рассматривается как многофункциональная и многоаспектная система, обладающая такими свойствами, как целостность, комплексность, иерархичность, многовариантность развития и самоорганизация.

Стратегическое управление в современных условиях, объектом которого выступает регион, включает в себя следующие аспекты:

- это вид управленческой деятельности, представляющий собой разработку и реализацию стратегических решений;
- это процесс, посредством которого осуществляется взаимодействие региональной социально-экономической системы с внешней средой;
- это ясное и разделяемое наиболее активной частью населения региона представление о будущем и разделение ответственности за него;
- это область научных знаний, изучающая методологию принятия стратегических решений и способы их практической реализации.

Отметим, что важнейшим элементом методологии стратегического управления развитием региона является систематизация процесса управления, отражающая последовательность каждого этапа планирования и его обоснованность. Логически выстроенная система стратегического управления конкретизирует методологию и служит основой для разработки и продвижения новых технологий на основе обобщения теории и практики управления регионами.

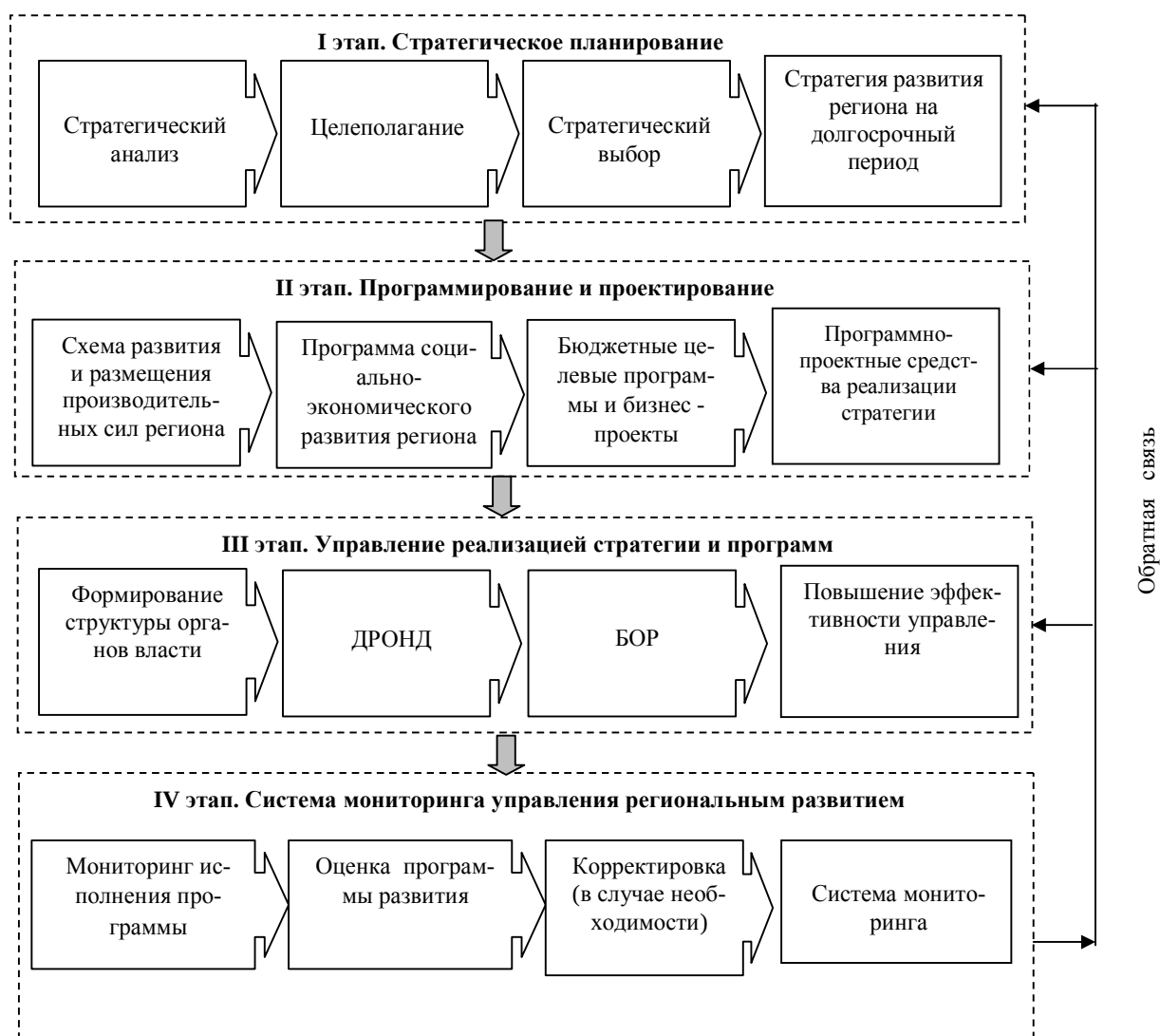


Рисунок 1.Схема стратегического управления развитием региона

Обращаясь к реальной управленческой практике, рассмотрим особенности стратегического управления региональным развитием на примере Томской области.

Результатом первого этапа стратегического управления регионом является стратегия развития региона на долгосрочный период (до 20 лет). Базовыми составляющими данного этапа выступают: стратегический анализ, целеполагание и стратегический выбор.

В научной литературе под анализом принято понимать метод научного исследования, состоящий в разложении целого на составные части с целью их относительно самостоятельного изучения. Что касается объекта нашего анализа — региона, то в современных условиях осуществить такой анализ с использованием традиционных подходов, в частности системного подхода, является не достаточным. Регион уже нельзя рассматривать только как подсистему системы более высокого иерархического уровня — Российской Федерации. Поскольку регион сам является сложной социально-экономической

системой, состоящей из множества взаимосвязанных, взаимопроникающих и переплетающихся элементов (подсистем, компонентов) и выступающей как определенная целостность. При этом свойства региона как единого целого определяются не только и не столько свойствами его отдельных элементов, сколько свойствами его структуры, особыми интегративно-конвергенциальными свойствами рассматриваемой системы. В различных своих взаимодействиях такие элементы и формируют структуру региона как сверхсложную социально-экономическую систему.

Поскольку на развитие региона значительное влияние оказывают факторы внешнего (внерегионального) характера, учет влияния и оценка которых и придают аналитическим работам собственно стратегический характер, то корректность проведения стратегического анализа требует соблюдения следующих принципов: научность, целенаправленность, комплексность.

Однако помимо названных принципов в ходе анализа целесообразно руководствоваться такими частными принципами, как: конкретность, регулярность, объективность, действенность, сопоставимость.

Для проведения стратегического анализа недостаточно только статистической информационной базы региона. Учет ключевых трендов на мировом и российском уровнях, отражающих макроэкономические, политические, социальные, технологические и инфраструктурные аспекты развития на долгосрочный период, позволит оценить и спрогнозировать различные сценарии развития региона, а также корректно сформулировать представление о будущем региона, которое станет основой стратегии его развития.

С этой целью в рамках стратегического анализа Томской области был применен инструментарий региональных типологий (широко применяемый в мировой практике регионального планирования), что позволило идентифицировать и сгруппировать факторы регионального развития в зависимости от выбранного фокуса стратегического развития региона. В результате были определены следующие возможные региональные типологии, которые могут быть реализованы на территории области к 2020 году: «Север - производственная площадка» и «Юг - центр знаний и инноваций».

Оценка потенциала роста ключевых секторов экономики Томской области осуществлялась исходя из влияния глобальных и национальных тенденций, а также стратегического фокуса областной администрации (выбора целевой типологии региона). Формирование эффективной структуры экономики области проводилось с учетом привлекательности ключевых отраслей и вероятности их успешного развития на территории области.

Следующим значимым элементом в системе стратегического управления является целеполагание - процесс выбора и обоснования целей развития региона.

Целеполагание имеет двойственный характер, так как с одной стороны характеризует направление развития объекта в определенный интервал времени; с другой - позиционирует желаемое состояние, которое должно быть достигнуто через определенный промежуток времени. Тем самым, формирование цели для социально-экономической системы предполагает ее раз-

ворачивание во времени и построение механизма реализации, составляющими которого являются стратегия и политика.

Отметим, что целеполагание является одним из самых сложных процессов управления, так как требует принятия и согласования решений сразу на нескольких уровнях. Согласование целей по горизонтали предполагает их организацию в рамках одной приоритетной области. Что касается согласования целей по вертикали, то основная проблема здесь в необходимости интеграции цепочки подцелей, которые, как показывает практика, часто носят противоречивый характер. Более того, отсутствие согласования целей по горизонтали или по вертикали приводит к тому, что сама система целей оказывается неработающей.

Еще одной не менее сложной проблемой при формировании системы целей является необходимость учета специфики самого объекта целеполагания, которая проявляется в интеграции отдельных интересов в виде объединенных потребностей всех хозяйствующих субъектов региона и интегрированных в него внешних структур.

Учет особенностей целеполагания, обозначенных нами, позволит обеспечить максимально полное и эффективное использование всех имеющихся возможностей развития региона на основе согласования интересов в системе отношений «население – бизнес – власть».

Важность стратегического выбора, как процесса формирования возможных альтернатив и принятия управленческих решений по обоснованным приоритетам развития региона, обусловлена необходимостью обеспечения гибкости стратегического управления развитием региона в постоянно меняющихся условиях.

Формирование эффективной отраслевой структуры экономики региона, как показывает международный опыт, ориентировано на отрасли с высоким потенциалом роста, высоким уровнем производительности труда, а значит, и высокой оплатой труда.

Для Томской области определение отраслевых приоритетов развития области до 2020 года осуществлялось с учетом двух групп критериев: привлекательности сектора и наличия факторных условий для успешного развития сектора на территории Томской области.

Основой роста экономики типологии «Юг - Центр знаний и инноваций» будут научно-образовательный комплекс, биотехнологии, информационные технологии, «новая экономика», электротехническая промышленность и приборостроение. В зоне «Север - Производственная площадка» будут развиваться комплексная переработка древесины, пищевая промышленность, при этом в районах с доступом к производственной и транспортной инфраструктуре будут развиваться предприятия по добыче природных ресурсов и их первичной обработки (Источник сырья).

Результатом стратегического управления выступает система стратегических решений, агрегированной формой которых служит стратегия развития региона. С нашей точки зрения, Стратегия это - механизм, обеспечивающий конкурентоспособность региона на основе:

- долговременных целей социально-экономического развития региона как конкурентоспособного участника экономической системы (стратегические цели);
- ресурсов, которые будут использованы для достижения стратегических целей;
- системы управления, обеспечивающей развитие и достижение стратегических целей на основе согласованных интересов населения, бизнеса и власти.

Вторым этапом схемы стратегического управления развитием региона (рис.1), является комплекс программно-проектных средств, который, по сути, является основой реализации Стратегии.

Базовыми документами данного этапа являются: схема развития и размещения производительных сил региона; программа социально-экономического развития региона; бюджетно-целевые программы (федеральные, областные, ведомственные целевые программы, адресные инвестиционные программы); национальные проекты; проекты бизнес-сообщества, реализуемые на территории региона.

Следует отметить, что переход к рыночной экономике в России неизбежно означал отказ от сложившейся системы территориального планирования в СССР, которая была главным методом реализации региональной политики. В настоящее время единой системы планирования не существует ни в общенациональном, ни в региональном аспектах. О чем свидетельствуют разные подходы к системе стратегического управления регионом Министерства регионального развития и Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации.

Так, система стратегического планирования региона, предложенная Минэкономразвития России включает:

1. концепцию развития региона (постановка целей и определение путей их достижения);
2. среднесрочную программу развития (цели на среднесрочный период развития и взаимосвязанные задачи);
3. доклад субъекта РФ (ДРОНД, включающий отчетные и плановые значения показателей и комплекс мер по достижению целей);
4. бюджет субъекта РФ (программная разбивка бюджета).

В проекте положения «О составе, порядке разработки и согласования с органами государственной власти РФ комплексных программ социально-экономического развития субъектов РФ», подготовленного Министерством регионального развития РФ введено понятие «комплексная программа», которая состоит из следующих этапов:

1. стратегия, отражающая стратегические приоритеты и направления социально-экономического развития региона;
2. схема территориального планирования региона;
3. программа социально-экономического развития региона на среднесрочную перспективу.

В обосновании каждого этапа комплексной программы указано, что схема территориального планирования региона представляет собой документ территориального планирования субъекта Российской Федерации, разрабатываемый и утверждаемый в целях планирования перспективного развития территории, разработанный в соответствии с требованиями законодательства о градостроительной деятельности.

В то же время задачи размещения и развития производительных сил в пространственном аспекте являются наиболее актуальными и не обеспечиваются схемой территориального планирования. Схема развития и размещения производительных сил является документом, в котором через сопряжение схемы территориального планирования и схемы отраслевого планирования устанавливается оптимальная пропорция развития и размещения производительных сил в экономическом пространстве региона, что и позволяет обосновать региональную стратегию развития отраслевых кластеров и территорий с учётом их реального состояния и потребностей региона.

Как показывает практика только в нескольких регионах (Свердловская и Иркутская области) разработаны и утверждены схемы развития и размещения производительных сил. Однако и эти немногочисленные примеры не могут в полной мере быть использованы в современных условиях. Поскольку основной проблемой применения данного инструмента планирования в настоящее время является несовершенство статистического учета и введение в 2005 году общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД) взамен общероссийского классификатора отраслей народного хозяйства (ОКОНХ).

В этой связи в Томской области проводится ряд исследований по учету региональных особенностей при разработке схемы развития и размещения видов экономической деятельности, включающий: разработку системы показателей принадлежности хозяйствующих субъектов к определенному виду экономической деятельности; исследование диапазона видов экономической деятельности, представленных в регионе; формирование системы показателей развития и размещения видов экономической деятельности и т.д.

Разработка схемы развития и размещения производительных сил позволит обосновать долгосрочные направления и стратегические приоритеты развития региона, решить задачи комплексного социально-экономического развития и совершенствовать пространственную организацию региона. Основные задачи, решаемые при разработке схемы развития и размещения производительных сил, включают:

1. согласование и обоснование структуры экономики в территориальном разрезе Томской области посредством объединения усилий органов государственной власти и местного самоуправления, науки, экологов и бизнес-сообщества для сохранения и развития экономического, природного, научного, культурного потенциалов территории, как основных факторов, определяющих конкурентоспособность территории;

2. рационализацию отраслевой структуры экономики региона в соответствии с выбранными типологиями: «Юг – центр знаний и инноваций», «Север – производственная площадка»;
3. обеспечение рационального использования природно-ресурсного потенциала региона и его преумножение в условиях стимулирования экономического роста, а также выявление научно обоснованных соотношений в системе «человек-экономика-природа», определяющих рациональную организацию природной среды на территории региона;
4. реализацию пространственной организации расселения населения с учетом социально-экономических и градостроительных перспектив для создания благоприятных условий жизни, работы, отдыха населения;
5. формирование эффективных транспортно-экономических связей (внутрирегиональных и межрегиональных) с учётом развития интеграционных процессов;
6. совершенствование методов территориального планирования;
7. анализ рисков во временном аспекте.

Следующим элементом стратегического управления региональным развитием является программа социально-экономического развития региона на среднесрочный период (3-5 лет).

Отметим, что стратегические цели программы реализуются в рамках политик, представляющих собой комплекс мер по определенным направлениям деятельности органов власти, ориентированным на решение основных проблем с учетом полномочий и компетенций.

Система программных мероприятий представляет собой совокупность институциональных и правовых преобразований, конкретных инвестиционных проектов и некоммерческих (социальных, экологических и других) мероприятий, выполнение которых обеспечивает осуществление программы социально-экономического развития региона в целом. Как правило, система программных мероприятий делится на непроектные мероприятия (совершенствование нормативно-правовой базы) и проектные мероприятия. Проектные мероприятия, в свою очередь, разделены на три группы: бизнес - проекты; социальные проекты; инфраструктурные проекты.

Исходя из стратегических целей и с учетом ограниченности ресурсов региона при формировании программы социально-экономического развития региона целесообразно использовать приоритетный подход. Так, при разработке «Программы социально-экономического развития Томской области на период 2006-2010гг.» проводилось ранжирование инициатив по двум группам критериев: эффективности и реализуемости.

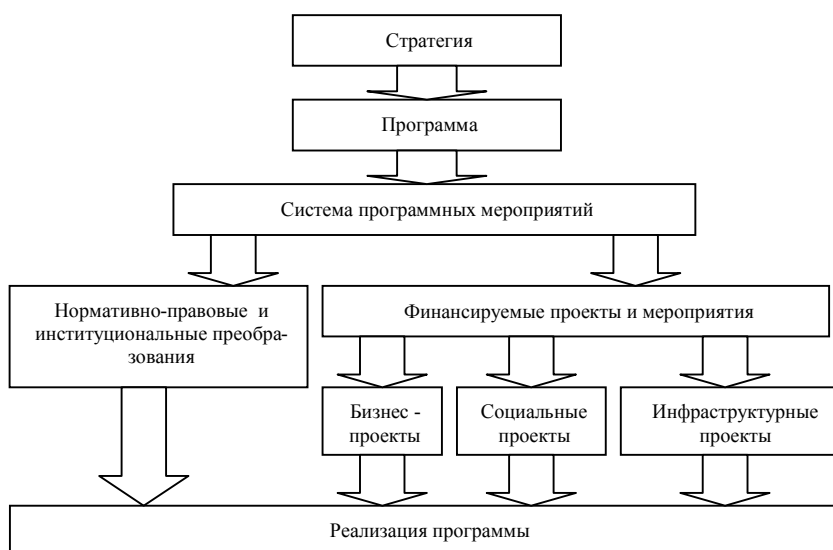


Рис. 2. Структура программных мероприятий

В настоящее время на федеральном уровне проводится большая работа по развитию механизмов, обеспечивающих повышение результативности деятельности органов власти, в основу которой положены следующие принципы: ориентация на результат, концентрация бюджетных расходов на приоритетных направлениях развития, открытость и ответственность. Поэтому следующим элементом системы стратегического планирования (рис.1) являются: формирование структуры органов власти; сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти; внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результат (БОР).

В качестве инструментария планирования сводный доклад является одним из элементов системы управления по результатам, позволяющим обеспечить взаимосвязь между различными ее элементами, увязать текущие процессы со стратегическими целями и проконтролировать достижение запланированных результатов, тем самым задает новый уровень открытости и ответственности власти перед обществом.

В сводном докладе о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти указаны: общественно значимые цели деятельности структурных подразделений органов исполнительной власти; комплекс основных задач, необходимый для достижения этих целей и перечень программ и мероприятий обеспечивающих их решение, и под каждый уровень подведены показатели, характеризующие степень их достижения с учетом объемов бюджетного финансирования.

Формирование системы бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), отражает логику бюджетной реформы: переход от управления затратами к управлению результатами. Внедрение управления по результатам подразумевает проведение следующих мероприятий: разделение уровней бюджетной системы; среднесрочное планирование; бюджетирование по результатам; реорганизацию бюджетных учреждений; учет и отчетность по

международным стандартам. Внедрение системы, ориентированной на результат, позволит повысить эффективность распределения бюджетных средств между органами власти и сконцентрировать бюджетные расходы на приоритетных направлениях развития региона.

Заключительным этапом стратегического управления развитием региона (Рис.1.) является формирование системы мониторинга, включающей диагностику и наблюдение, оценку и, при необходимости, корректировку стратегии и программы.

Основная задача мониторинга – поставлять необходимую информацию для принятия управленческих решений текущего характера и формировать базу для оценки и подготовки стратегических решений.

Система мониторинга состоит из четырех этапов: диагностика и наблюдение; анализ и оценка; контроль; корректировка. После выполнения всех четырёх этапов цикл мониторинга повторяется снова. Поэтому мониторинг понимается как непрерывный во времени процесс, который нежелательно проводить только в том или ином периоде реализации программы.

Целью проведения оценки региональных программ является не только определение того, насколько успешна реализуемая программа, но и содействие эффективному социально-экономическому развитию региона через совершенствование процедур планирования и управления посредством корректировки содержания программы — уточнение целей и задач, переориентирование программы на достижение реалистичных результатов и т. д. Таким образом, в программе социально-экономического развития региона должен быть раздел по организационной структуре управления реализацией программы, ее мониторингу, оценке и корректировке.

В настоящее время, как показывает практика, при разработке стратегических документов регионы не только концентрируются на внутренних факторах развития, но и учитывают влияние внешних условий на развитие региона. Однако понимание значимости конкурентоспособности региона в современных условиях актуализирует необходимость использования новых подходов при разработке стратегий развития.

Именно стратегии, движимые амбициями (Ambition Driving Strategy), позволят не просто адаптироваться к меняющимся внутренним и внешним условиям, но и обеспечить региону долгосрочные конкурентные преимущества в мировом экономическом пространстве.

Список используемой литературы:

1. Козловская О.В. Конкурентоспособность региона как основа его стратегического развития. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2006. – 236с.
2. Косолапов Н.А. Россия в пространствах глобализирующегося мира // Мировая экономика и международные отношения. 2005. №7. С.3-14.
3. Мониторинг и оценка в условиях программно-целевого управления региональным развитием / Д. В. Визгалов, Б. С. Мозголин, И. Е. Никули-

- на, И. В. Хоменко; Под общ. ред. И. Е. Никулиной, И. В. Хоменко. – Томск: Дельтаплан, 2004. – С.67.
4. О программе социально-экономического развития Томской области до 2005 года: Закон Томской области от 18.12.2002 № 94-ОЗ // Консультант - плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. - М.: АО Консультант Плюс. – Режим доступа: Компьютерная сеть Науч. б-ки Том. Гос. ун-та, свободный.
 5. Эльянов А.Я. Глобализация и догоняющее развитие // Мировая экономика и международные отношения. 2004. №1. С. 3-16.
 6. <http://www.minregion.ru/WorkItems/DocItem.aspx?DocID=468&PageID=148>.
 7. <http://ar.economy.gov.ru/index.php?date23=20061227>.