

МОНИТОРИНГ В СИСТЕМЕ РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В статье рассмотрены особенности формирования и развития системы стратегического планирования в практике деятельности российских регионов. Особое внимание уделяется проблеме реализации региональных стратегических планов и оценке результатов. Предлагается создание эффективной системы регионального мониторинга, позволяющей отслеживать качество документов стратегического характера на каждом этапе их разработки, обоснования и реализации, выделены необходимые условия формирования системы мониторинга, обоснован перечень показателей-критериев оценки качества планирования.

Ключевые слова: регион, региональное управление, стратегическое планирование, стратегия регионального развития, мониторинг, оценка эффективности стратегических планов, система регионального мониторинга.

Качественное изменение экономической и социально-политической ситуации в стране, позволившее приступить к решению долговременных задач развития ее производительных сил, к совершенствованию их отраслевой и территориальной структуры, требует использования новых, более совершенных методов управления, в том числе на уровне субъектов Российской Федерации. Одним из таких методов выступает система стратегического планирования. Применительно к внутрифирменному управлению на крупных хозяйствующих субъектах теория и методология стратегического планирования находится на достаточно зрелом уровне, хотя и в основном за счет заимствований, сделанных из опыта работы за рубежом. Однако территориальный «срез» стратегического планирования переживает период становления.

Стратегии территориального развития (теории стратегического управления на территориальном уровне) стали популярными в Европе в конце 1980-х годов. Главными причинами распространения новых подходов в системе территориального управления стали такие факторы, как: обострение международной конкуренции; усложнение механизмов территориального управления; стремление продвинуться в решении застойных социальных проблем территорий, прежде всего крупных городских мегаполисов. Определенное влияние на распространение стратегического планирования оказали идеи «городского маркетинга», возникшие в США в 1980-е годы и широко дебатировавшиеся в Европе в указанный период.

В обычной практике региональные власти видели своим основным управленческим воп-

росом формирование бюджета, задающего ключевые параметры (в т.ч. цели и средства деятельности властей). Недостаточность такого подхода выявилась, во-первых, в связи с усложнением процессов социально-экономического развития территорий. Во-вторых, в связи с распространением практики общественно-частного партнерства, потребовавшей координации усилий множества организаций и долговременного задания направления совместных усилий и средств со стороны государственного, муниципального управления и частного бизнеса.

В этих условиях территориальные органы управления были вынуждены реализовывать долговременную социально-экономическую политику, искать оригинальные комбинации ее механизмов, выдвигать новые стратегические идеи, способные дать импульс развития своей экономике. В результате многие регионы стали разрабатывать комплексные документы, систематически рассматривающие цели, задачи, направления их развития в целом. Такие документы имеют различающиеся названия, которые звучат как «стратегия экономического развития», «экономическая стратегия региона», «стратегический план», «стратегическая концепция развития» и т.п.

Однако зарубежный опыт стратегического управления социально-экономическим развитием территорий у нас обобщается и используется мало. Из большинства имеющихся в отечественной практике документов, декларирующих идею стратегического планирования, планирования стратегического развития, формирования региональных стратегий развития, совершенно не ясно, в чем специфическое отли-

чие, определяющее их «стратегичность». Не вполне понятно, в чем суть отличий, выделяющих стратегическое планирование из управленческой деятельности, когда объективные условия развития экономики и социальной сферы подталкивают к углублению ее временного горизонта, расширению круга объектов управленческого воздействия и пр.

Таким образом, применительно к региональному звену экономики и управления идея стратегического планирования пока находится в стадии становления и предварительной апробации, которая еще не выявила в полной мере все отличительные признаки этой системы управления, а также особые, присущие только ей инструменты и процедуры управленческого процесса. Не вполне ясно, как система стратегического управления, в которой заинтересованы многие российские регионы, «вписывается» в экономико-правовые основы федеративных отношений, в действующую управленческую вертикаль. Не определено также и потенциальное влияние этой системы на разграничение полномочий Российской Федерации, ее субъектов и местного самоуправления по решению ключевых вопросов экономического, социального и иного характера.

Суть стратегического планирования состоит в том, что уже не «просчеты и недостатки» рынка, а ключевые, долговременные интересы развития рыночной системы хозяйствования взывают к восстановлению достаточных рычагов государственного воздействия на долговременные приоритеты и цели социально-экономического развития, а также на ресурсы (источники) и инструменты их достижения. Государственное стратегическое планирование призвано обеспечить решение таких задач, как: поддержание экономической безопасности; целостности всего «поля» хозяйствования и социального развития; обеспечение достаточного уровня национальной конкурентоспособности и пр. [1].

Региональное управление должно предполагать в качестве обязательного элемента планирование, что отнюдь не противоречит классическим представлениям о рыночной экономике. Более того, планирование часто рассматривают как одну из наиболее важных функций государственного управления в условиях рынка.

Таким образом, в современных условиях, наиболее перспективной формой в региональ-

ном управлении выступает стратегическое планирование.

Во-первых, оно позволяет интегрировать региональные стратегии в макростратегию, что в итоге обеспечивает консолидацию усилий на разных уровнях управления при достижении целевых ориентиров, способствуя более полной реализации социально-экономической политики государства.

Во-вторых, стратегический план определяет как общие направления развития, так и перспективы в различных отраслях экономики региона.

В-третьих, в отличие от других форм планирования, стратегические планы охватывают более отдаленную перспективу, создавая возможность, с одной стороны, детализации планов не только по отдельным направлениям, но и по отдельным периодам выполнения, а с другой стороны, внесения необходимых корректировок в случае изменения условий функционирования экономики.

В-четвертых, неоспоримым достоинством стратегического планирования выступает адаптация экономики региона к влиянию системных факторов, имеющих место не только внутри региона, но и в его окружении.

В-пятых, стратегические ориентиры развития экономики региона создают возможность совершенствования планирования на микроуровне управления хозяйствующими субъектами [2].

В настоящее время необходимость стратегического планирования территориального развития является общепризнанной. В большинстве субъектов РФ и во многих муниципальных образованиях стратегические планы уже разработаны и реализуются. Сформирован пакет стратегических документов федерального уровня: Концепция долгосрочного развития РФ до 2020 года, Бюджетная стратегия РФ до 2023 года, Энергетическая стратегия РФ до 2030 года, Транспортная стратегия РФ до 2030 года, Стратегия регионального развития РФ. В частности, Концепция долгосрочного развития РФ предусматривает достижение страной к 2020 г. уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI в., с привлекательным образом жизни, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и ре-

ализацию конституционных прав граждан. Достижение данной цели основано на переходе страны на инновационно ориентированный вариант экономического развития. В территориальном развитии Концепция опирается на сеть «полюсов роста», призванных стать катализаторами экономического роста и социального развития российских регионов и РФ в целом. Безусловно, что достижение столь масштабных целей невозможно без согласованного стратегического планирования на всей территории России, на всех уровнях управления, в том числе на уровне отдельных городов. Именно города, как показывает мировой опыт, способны наиболее эффективно выполнять роль «точек» и «полюсов роста», объединяя экономическое пространство страны, обеспечивая предпосылки повышения уровня и качества жизни граждан [1].

Одним из наиболее значимых последствий рыночных трансформаций является повышение статуса территориального управления, направленного на достижение целостности, самостоятельности и самообеспеченности регионов. В этих условиях существенно возрастает актуальность проблем совершенствования и роста результативности региональной политики, важнейшим инструментом которой является стратегическое планирование пространственных систем.

Как показывают исследования, в последние годы наблюдается значительная активность территориальных образований в области разработки различного рода планово-прогнозных документов. По данным министерства регионального развития на сегодняшний день стратегии социально-экономического развития разработали 79 субъектов федерации. Значительная часть стратегий охватывает горизонты от 8 до 12 лет, хотя ряд из них рассчитан на более длительный период – до 20-25 лет. То есть можно говорить о том, что практически все субъекты Российской Федерации обосновали свои направления развития на долгосрочную перспективу, исключением здесь являются лишь Астраханская область, Чеченская республика, Красноярский край и Амурская область. Их стратегии развития пока еще находятся в разработке. Стратегии Томской, Омской областей, Республики Тыва, Кировской, Ярославской, Рязанской, Курской и Тверской областей корректируются в соответствии направлениями Концепции социально-экономического разви-

тия РФ до 2020 года [3]. Кроме того, все субъекты Федерации составляют среднесрочные прогнозы важнейших макроэкономических индикаторов, широко используют в плановой работе региональные целевые программы. На территории всех регионов осуществляется реализация большого числа общегосударственных планово-прогнозных документов. Таким образом, массив территориальных плановых документов является весьма внушительным. Все они предусматривают существенное улучшение социально-экономических показателей, однако фактические результаты реализации планов далеки от намеченного, о чем свидетельствует продолжающийся рост дифференциации регионов по уровню их развития.

В связи с этим особую актуальность приобретает проблема повышения качества регионального стратегического планирования, призванного, во-первых, определить перспективные параметры социально-экономического развития территорий. Во-вторых, разработать эффективный организационно-экономический механизм достижения поставленных целей.

Зарубежный и отечественный опыт свидетельствует, что именно недостаточное внимание к вопросам реализации стратегий зачастую приводит к тому, что они остаются лишь декларацией о намерениях. Подчеркивая значимость этой проблемы, Д. Хасси отмечает, что вряд ли будет успешной стратегия, которая сформулирована без предварительно продуманного способа ее осуществления [4]. Этот тезис в полной мере относится к региональной системе стратегического планирования, в организационном механизме которой одной из основных составляющих должна быть действенная подсистема мониторинга.

Согласно каноническому определению, мониторинг – это систематический сбор и обработка информации о параметрах сложных объектов и процессов с целью выявления изменений в их состоянии. В свободной электронной энциклопедии «Википедия» мониторинг определяется как «процесс систематического или непрерывного сбора информации о параметрах сложного объекта или процесса... Мониторинг – систематический сбор и обработка информации, которая может быть использована для улучшения процесса принятия решения, а также косвенно для информирования общественности или прямо как инструмент обратной связи в целях осуще-

ствления проектов, оценки программ или выработки политики. Он несет одну или более из трех организационных функций: выявляет состояние критических или находящихся в состоянии изменения явлений окружающей среды, в отношении которых будет выработан курс действий на будущее; устанавливает отношения со своим окружением, обеспечивая обратную связь, в отношении предыдущих удач и неудач определенной политики или программ; устанавливает соответствия правилам и контрактным обязательствам [5].

В исследованиях по вопросам разработки стратегий субъектов Федерации обычно лишь отмечается необходимость осуществления мониторинга, а теоретические и методологические вопросы его организации и осуществления остаются вне сферы внимания ученых. Практическая реализация процедур мониторинга в ходе планирования развития регионов также отличается отсутствием комплексности и ожидаемой результативности.

Исследователи подчеркивают, что наблюдение и контроль порождает, прежде всего, отрицательные эмоции. Он ассоциируется с принуждением, отсутствием самостоятельности и т. п. Вследствие такого устойчивого восприятия контроль относится к числу тех функций управления, сущность которых понимается чаще всего неправильно. Продолжая эту мысль, следует сказать, что следствием негативного отношения к контролю является стремление уменьшить масштабы деятельности, что зачастую и наблюдается в работе органов исполнительной власти регионов, являющихся субъектами планирования.

Мониторинг в системе регионального стратегического планирования можно определить как подсистему, обеспечивающую наблюдение и проверку функционирования управляемого объекта с целью оценки обоснованности и эффективности планируемых и реализованных мероприятий, выявления отклонений фактических результатов от заданных параметров и нормативных предписаний, выработки основных и корректирующих действий для достижения запланированного результата.

Сущность мониторинга в системе планирования регионального развития заключается в том, что это:

– обязательный элемент процесса формирования и реализации стратегий;

– функция (обязанность) и реализация права государства в лице субъекта планирования – исполнительных органов власти – осуществлять контроль степени достижения основных целей развития;

– механизм обратной связи, посредством которого возможно получение необходимой информации об исполнении управленческих решений, связанных с формированием и реализацией региональных стратегических текущих планов.

Значение мониторинга в сфере территориального планирования исключительно велико. Выступая обратной связью по отношению к целеполагающим организующим и регулирующим функциям управления, контроль обеспечивает органы государственной власти информацией об уровне и результатах реализации социально-экономических программ и стратегий. Он гарантирует постоянное отслеживание процессов, своевременное устранение недостатков, служит надежным средством рационализации и повышения эффективности деятельности государственных органов.

По мере усложнения самого процесса регионального управления объективно повышается роль контрольных структур, способных обеспечивать его действенность. Предпринимаемые в последнее время меры по укреплению вертикали власти на уровне Федерации и ее субъектов по усилению взаимосвязей с органами местного самоуправления однозначно свидетельствуют о том, что мониторингу в системе государственного управления предается все возрастающее значение. Без эффективного наблюдения и контроля в области регионального управления и планирования они теряют всякий смысл и приобретают черты субъективного произвола различных государственных органов.

Организация системы мониторинга требует создания определенных организационных условий, призванных обеспечить необходимую эффективность деятельности контролирующих органов. В системе стратегического планирования регионального уровня, как нам представляется, к числу этих условий относятся:

– нормативно-законодательное закрепление организационно-экономических основ функционирования подсистемы контроля в системе регионального стратегического планирования;

– разграничение функций и полномочий между органами наблюдения и контроля РФ,

регионов и муниципальных образований в соответствии с законодательством РФ и регионов;

– скоординированность действий органов наблюдения и контроля с целью исключения дублирования их деятельности.

В публикациях по проблемам мониторинга отмечается необходимость определения его форм, под которыми понимаются способы конкретного выражения и организации деятельности, направленной на выполнение функций наблюдения и контроля, «критерием разграничения форм контроля большинство ученых считают время осуществления контрольных процедур, в соответствии с чем выделяют: предварительный, текущий и последующий контроль.

В системе стратегического планирования развития регионов предварительный контроль осуществляется на этапах целеполагания, стратегического выбора и отбора мероприятий, включаемых в стратегию и программу социально-экономического развития субъектов Федерации. Его целью является оценка реальности и обоснованности целей и задач, а также путей их достижения с точки зрения имеющихся финансовых, трудовых и организационных ресурсов [6].

На сегодняшний момент существуют методики, которые позволяют ответить на вопрос, соответствуют ли разработанные стратегические документы приоритетам социально-экономического развития региона. По данным методикам, на стадии разработки и обоснования стратегический документ оценивается по следующим критериям:

- соответствие приоритетам социально-экономического развития страны и региона;
- соответствие интересам населения;
- наличие четко определенных параметров оценки;
- уровень проработки целевых показателей и показателей эффективности и т.д. [7].

Текущий контроль проводится на этапе реализации стратегий и программ в процессе совершения производственных, хозяйственных и финансовых операций. Его целью является выявление отклонений между утвержденными плановыми показателями и нормативами и фактическими данными путем оперативного их сопоставления, а также проверка правильности выполнения управленческих решений и соблюдения норм законодательства в процессе

внедрения региональных стратегий. К числу особенностей текущего контроля относят использование обратной связи, «для того чтобы достичь требуемых целей и решить возникшие проблемы, прежде чем это потребует слишком больших затрат».

Последующий (заключительный) контроль осуществляется после окончания планового периода, по результатам выполненных мероприятий. К числу целей последующего контроля относятся: оценка итоговых отклонений фактических и плановых показателей, выявление нарушений законодательства в истекшем периоде, установление достоверности отчетности, целесообразности и эффективности оперативных управленческих решений, правомерности исполнения предписаний вышестоящих и других органов управления.

В процессе определения показателей эффективности стратегического плана развития региона в состав основных результатов его реализации могут включаться:

- региональные – доходы от реализации продукции, произведенной предприятиями региона, за минусом производственного потребления;
- социальные и экологические, которые достигаются в регионе;
- косвенные финансовые, которые получают предприятия и население региона (предприятия отрасли).

В качестве дополнительных показателей при оценке реализации стратегических планов могут использоваться:

- коэффициент действенности плана, который может определяться как отношение между достигнутыми и намеченными (запланированными) результатами;
- коэффициент экономичности плана как отношение между намеченными (запланированными) и фактическими затратами;
- производительность, которая может рассчитываться как отношение достигнутых результатов к фактическим затратам;
- коэффициент уровня жизни населения (работников), определяемый как отношение между достигнутым и намеченным (запланированным) уровнем жизни населения (работников) и т.д. [8].

Следует отметить, что в рамках заключительного контроля также используется механизм обратной связи. Основным недостатком последующего контроля является то, что он про-

водится слишком поздно, чтобы отреагировать на возникшие проблемы. Если в ходе реализации планов допущены нарушения параметров региональных стратегий, нерациональное использование ресурсов, то время для исправления негативной ситуации уже упущено.

Необходимость комплексного использования всех названных форм контроля как основы высокой результативности территориального планирования подтверждается зарубежной практикой, в частности, деятельностью планового органа Европейского Союза, в котором контроль применяется на трех взаимосвязанных стадиях: предварительной, до принятия программы, промежуточной, в середине срока ее реализации и последующей, после окончания [9, 10]. Особое внимание уделяется отбору программ и проектов на основе многоступенчатой процедуры с использованием системы критериев соответствия и качества, балльных оценок. В ходе реализации программ действует система мониторинга, которая обеспечивает информацию по каждому проекту и по программе в целом по используемым финансовым ресурсам и достигнутым результатам. Каждые три месяца заполняется стандартная форма, которая затем заносится в базу данных. Такая оперативность не сравнима с российской практикой контроля в региональном планировании, когда результаты мониторинга предоставляются лишь по истечении года, обычно с трех-, шестимесячной задержкой.

Современный опыт разработки территориальных стратегий свидетельствует, что контрольная деятельность отличается отсутствием планомерности, системности и комплексности, носит фрагментарный и непериодический характер. Основное внимание в ней уделяется последующему контролю, причем несовершенство информационного обеспечения приводит к тому, что подведение итогов реализации планов происходит с большим опозданием, когда результаты проверки потеряли актуальность.

В связи с этим важной задачей является включение в арсенал применяемых форм предварительного и текущего контроля, ориентированных на оценку правильности выбора стратегических приоритетов регионального развития, качества разработанных программ и реальности их реализации.

В идеале формирование системы регионального мониторинга должно включать:

- разработку методического обеспечения учета, сбора, анализа и распространения информации, необходимой для выполнения указанных выше задач;

- внесение необходимых дополнений и уточнений в федеральную программу статистических работ на соответствующие годы в части сбора и обработки необходимой статистической информации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

- развитие существующих и организацию новых баз данных по вопросам правового, экономического, финансового и социального характера;

- обеспечение методической и технической совместимости этих баз данных в рамках единой информационной системы «Региональный мониторинг»;

- координацию системы регионального мониторинга с другими системами государственного мониторинга, а также с ведомственными системами мониторинга и соответствующими базами данных;

- организацию мониторинга материалов, характеризующих региональные ситуации и распространяемых через средства массовой информации федерального, регионального и местного уровней;

- организацию анализа данных регионального мониторинга, составление целевых информационно-аналитических материалов для органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации;

- обеспечение гласности и общедоступности первичной информации и информационно-аналитических материалов системы регионального мониторинга;

- создание организационной структуры для осуществления вышеуказанных действий в составе уполномоченного федерального органа и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для выполнения этих задач система регионального мониторинга должна обеспечить учет, сбор, анализ и распространение информации правового, экономического, социального (в том числе демографического и этнонационального) и политического характера на уровне федеральных округов, экономических районов, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (городов и районов) [11].

Использование мониторинга в системе регионального стратегического планирования дает

возможность модернизировать организационную и информационную структуру плановой системы субъекта Федерации и их непрерывную

адаптацию к изменяющейся внешней и внутренней среде, обеспечивает создание условий для достижения целей стратегий и программ [6].

24.11.2010

Список литературы:

1. Крымов, В. Б. Стратегические ориентиры в управлении социально-экономическим развитием региона / В. Б. Крымов // Федерализм, 2008. – N 3. – С. 59-76
2. Максимова, И. М. Развитие закономерностей в методологии регионального стратегического планирования / И. В. Максимова // Региональная экономика: теория и практика, 2009. – N 33. – С. 47-53. – Библиогр.: с. 53 (16 назв.)
3. Стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/
4. Хасси, Д. Стратегия и планирование: путеводитель менеджера / Д. Хасси. – СПб.: Питер, 2001. – 378 с.
5. Селиверстов, В. Е. Формирование многоуровневой системы стратегического планирования: методология, инструментарий, институты (на примере Сибири) / В. Е. Селиверстов // Регион: экономика и социология, 2009. – N 2. – С. 207-218
6. Ушвицкий, Л. И. Контроль в системе регионального планирования / Л. И. Ушвицкий, Л. А. Серебрякова // Региональная экономика: теория и практика, 2007. – N 12. – С. 63-68. – Библиогр.: с. 68 (13 назв.)
7. Шакина, Е.А. Анализ методов оценки целевых программ субъектов РФ / Е. А. Шакина // Региональная экономика: теория и практика, 2008. – N 11. – С. 47-56.
8. Петров, А.Н. Стратегическое планирование / А.Н. Петров. – СПб: Знание / ГУЭФ, 2004. – 200 с.
9. Бачлер, Д. Оценка региональной политики в Европейском Сообществе / Д. Бачлер // Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии. – Новосибирск: Экор, Сибирское соглашение, 2000. – С. 190-221
10. Тейлор, С. Применение программного подхода к экономическому развитию: отбор программ и проектов / С. Тейлор // Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии. – Новосибирск: Экор, Сибирское соглашение, 2000. – С. 222– 241
11. Селиверстов, В. Е. Региональный мониторинг как информационно-управленческая основа региональной политики и стратегического планирования / В. Е. Селиверстов // Регион: экономика и социология, 2010. – N 2. – С. 3-40. – Библиогр.: с. 39-40 (17 назв.)

Сведения об авторе:

Ушакова Ольга Александровна, доцент кафедры национальной экономики
Оренбургского государственного университета, кандидат экономических наук
460018 г. Оренбург, пр-т Победы, 13, ауд. 6404, тел. (3532)372447, e-mail: nek@mail.osu.ru

UDC 332.1:338.27-047.36

Ushakova O.A.

MONITORING SYSTEM FOR REGIONAL STRATEGIC PLANNING

The article describes the features of formation and development of strategic planning in the practice of the Russian regions. Particular attention is paid to the implementation of regional strategic plans and evaluating results. It is proposed to create an effective regional monitoring system for tracking the quality of strategic nature at every stage of their development, validation and implementation, given the necessary conditions for the formation of a monitoring system, justified the list of indicators, criteria for evaluating the quality of planning. Key words: region, regional management, strategic planning, regional development strategy, monitoring and evaluation of the effectiveness of strategic plans, regional monitoring system.