



УДК 332.1
ББК 65.04

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Ш.В. Курчаев

Содержательно дифференцировано определение концепции стратегии социально-экономического развития региона и корпорации. Раскрыта взаимосвязь концепции, прогноза ситуативного анализа и сценария социально-экономического развития региона. Выявлены основные фазы и этапы процесса разработки стратегии, механизма ее реализации, а также результаты работ, составляющие содержание концептуальных основ стратегии долгосрочного развития региона.

Ключевые слова: *регион, концепция, прогноз, сценарий, стратегия развития, мониторинг, механизм реализации.*

В последнее время органы государственного управления и экспертное сообщество уделяют большое внимание проблеме стратегического планирования социально-экономического развития регионов. Можно выделить четыре информационные области, посвященные данной проблематике:

- нормативные документы, отражающие подход законодательной и исполнительной власти к региональному развитию;
- исследования по разработке долгосрочных корпоративных стратегий, ориентированные на потребности коммерческих организаций;
- научные исследования по разработке стратегий развития субъектов РФ;
- собственно стратегии долгосрочного социально-экономического развития субъектов РФ [10].

К числу основных институциональных документов, определяющих парадигму развития субъектов РФ в долгосрочной перспективе, можно отнести Концепцию долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., Концепцию стратегии социально-экономического развития регионов РФ, проект «Требования (технический стан-

дарт) к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ». Кроме того, существует значительное количество отраслевых и проблемно специализированных документов, таких как Транспортная стратегия РФ на период до 2030 г., Концепция демографической политики РФ на период до 2025 г., Государственная программа развития сельского хозяйства и рынков сельскохозяйственной продукции, сырья на 2008–2012 гг. и др. Перечисленные документы определяют систему нормативных требований, задающих структуру и содержание основ формирования и реализации стратегии социально-экономического развития регионов.

Несмотря на значительное количество институциональных регуляторов, региональная политика в современных условиях является одним из наименее обеспеченных методическими материалами направлений государственной политики России. Исследования, посвященные разработке долгосрочных стратегий, ориентированы, как правило, на потребности коммерческих организаций. Однако методология построения корпоративной стратегии не может в полном объеме быть применима к разработке стратегии регионального развития. Как отмечают многие авторы, корпоративная стратегия отличается по характеру организации и функционирования от стратегии развития региона [4; 5]. Корпоративная и региональ-

ная концепции представляют разные виды концепций мезоэкономического уровня; их различия состоят в том, что корпоративная стратегия предполагает создание более детализированной и детерминированной системы элементов, связей, методов и инструментов ее реализации. В этом проявляется зависимость характера стратегии от масштаба, степени целостности и обособленности, уровня сложности и однородности, динамики и влияния среды управляемой хозяйственной системы. Значительно более высокий (как правило) уровень разнородности условий, ресурсов, субъектов, процессов и продуктов хозяйственной деятельности в региональном сообществе относительно специализированной и даже диверсифицированной корпорации в рамках макроэкономики ограничивает детализацию и детерминацию создаваемых стратегий социально-экономического развития регионов.

Таким образом, формируя концептуальные основы развития региона, нецелесообразно копировать терминологический и методический аппарат корпоративных стратегий, равно как и других, смежных с регионоведением областей знания. В этой связи представляется важным раскрыть специфику содержания концепции регионального развития. А.Л. Захаров справедливо отмечает, что «большинство авторов статей и монографий, в названиях которых присутствует термин “концепция”, не делает даже малейшей попытки указать, в каком значении будет применяться данный термин» [3, с. 34]. Предметная область исследования накладывает свои ограничения на использование общеупотребительных, общенаучных категорий. Игнорирование адаптации методологии к предметной области исследования ведет к неверному теоретическому и практическому решению поставленной задачи. При этом отметим, что научное осмысление понятия «концепция» в сфере стратегического управления и планирования осуществляется в условиях затянувшихся трансформационных процессов, уже начавшейся в отдельных отраслях и регионах модернизации, когда происходит слом старых и возникновение существенно измененных и модифицированных экономических отношений.

Концепция может быть осмыслена как определенный способ видения, система взгля-

дов на наблюдаемые процессы и явления. Термин произошел от латинского: *conception* – «соединение, выражение, система» и суффиксального производного от *concupere* – «собирать, излагать, задумывать», префиксального образования от *capere* – «понимать, постигать». Данное понятие также определяется как способ или вид понимания, трактовки какого-либо предмета, основная точка зрения на него, руководящая идея для их систематического освещения.

Концепция стратегии социально-экономического развития региона представляется как система принципов и положений, определяющих подходы к долгосрочному социально-экономическому развитию региона и механизмы их реализации. При этом концепция сама является системой, включающей множество элементов, составляющих единое целое на основе общей теории данной предметной области и находящихся в связях и отношениях друг с другом. Связи элементов концепции образуют ее структуру и функции, а отношения – формы их проявления в среде, определяя границы определенности и параметры функционирования самой концепции, ее отдельных компонентов.

Концептуальные основы применяются в процессе разработки и проявляются в процессе реализации, включая мониторинг и коррекцию, стратегии социально-экономического развития региона. Многообразие мнений исследователей и отсутствие предопределенной на федеральном уровне общепринятой технологии по разработке стратегии развития региона обуславливают множество подходов к данному процессу. Учитывая креативную полезность и значимость каждого из подходов, следует отметить, что в большинстве случаев выделение этапов разработки региональной стратегии происходит без указания причинно-следственной логики рассуждений авторов. При этом, как правило, отсутствует критерий классификации выделенных этапов работ и подходов к их выполнению. Однако на современном этапе развития научной мысли модернизируется логика анализа и сама система управления процессами регионального развития на основе моделей метапроизводственной функции [9, с. 191–203]. На смену директивному управлению приходит этапный компаративный анализ соотношения и соизмерения ресурсов, а методология разработки стратегии

развития региона во многом принимает диалектический характер. Реализацию стратегии региона «следует переосмыслить... понимая ее как гибко направляемое развитие сложной социально-экономической системы. В идеальном и документальном воплощении стратегию можно представить как функцию $S = g(a, i, p, o, h, d, k)$ от комбинации ее компонентов: цели (a), императивов (i), приоритетов (p), ориентиров (o), горизонтов (h), отклонений (d) и коррекций (k). Все эти компоненты для формирования реальной стратегии должны быть выражены количественно в совместимых нормированных единицах, поскольку качественного вербального определения желаемого будущего недостаточно для эффективного процесса управления движением новому состоянию региона в социально-экономическом аспекте [8, с. 7].

Концептуальные основы должны охватывать наиболее значимые аспекты территориального развития, базируясь на соответствующих общих и частных научных методах, а также осмысления и оценки лучших практик государственного администрирования. Это позволяет выполнить прогнозный анализ и

выбрать наиболее эффективный сценарий развития региона, а также осуществить комплекс мероприятий по реализации избранной стратегии. Концептуальные основы в данном контексте включают как сам процесс регионального стратегирования, его структуру и логику, так и результаты, «выходы» этапов осуществляемых работ.

В процессе разработки региональной стратегии представляется возможным выделить две фазы, различающиеся общностью результатов выполняемых работ:

- прогнозный анализ, предусматривающий осуществление этапов и работ, ориентированных на анализ текущей ситуации и определение наиболее эффективного направления развития региона;
- целеполагание, включающее этапы и работы, направленные на дальнейшую детализацию и конкретизацию выбранной стратегии социально-экономического развития региона: определение целей, приоритетов, конкретных планов, механизмов реализации (см. рис. 1).

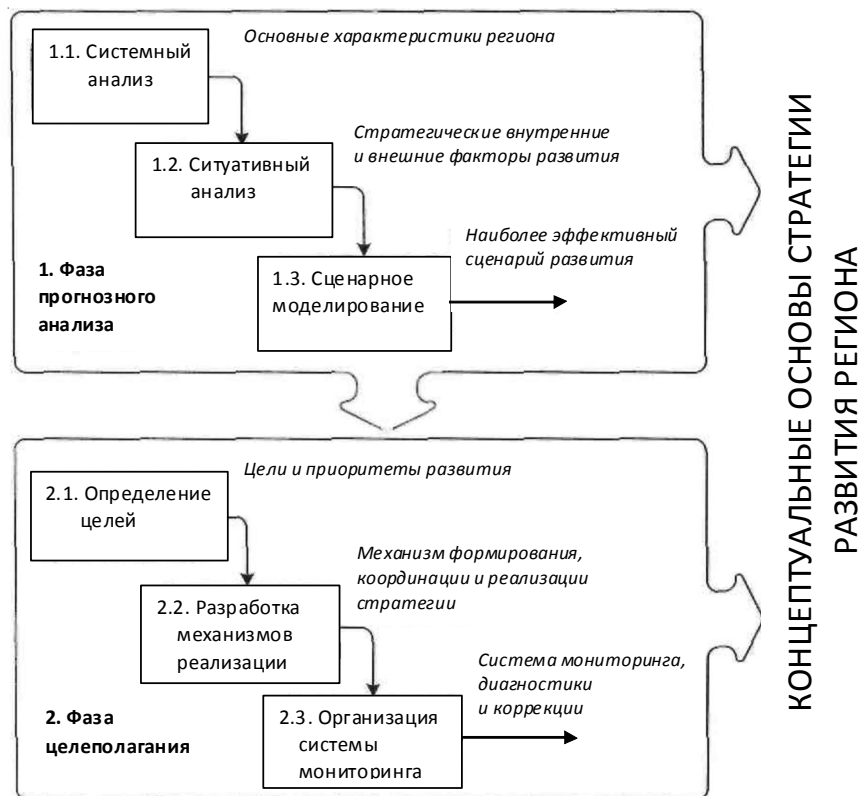


Рис. 1. Фазы процесса разработки стратегии социально-экономического развития региона и их этапы

В основе фазы прогнозного анализа должен лежать системный подход, позволяющий рассмотреть регион как систему с установленными целями функционирования и организованную в виде целостной совокупности взаимодействующих элементов. Эта система имеет единую структуру, включающую географическую, экономическую, политико-административную, этническую, социокультурную, правовую, политическую подструктуры, соответствующие подструктурам социальные институты, при определяющей роли институтов управления в организации жизни региона.

Следует подчеркнуть, что регион относится к сложным системам. Вопросы формирования и осуществления системности и технологий государственного управления рассматриваются в работах многих отечественных авторов, наряду с другими вопросами теории государственной службы и государственного управления. Например, И.А. Василенко отмечает, что системный подход используется с начала 1960-х гг. в государственном администрировании в США, Великобритании, Франции, Германии [1, с. 18.]. Ученый подчеркивает, что главная идея системного подхода заключается в признании взаимосвязей и взаимозависимости элементов, подсистем и всей системы государственного администрирования с внешней средой, то есть с обществом в целом. Это дает возможность рассматривать взаимосвязи в системе административно-государственного управления и между системой и обществом как единое целое. Такой подход означает, что стратегия государственного администрирования не может быть объектом точного прогнозирования и планирования, поскольку общество постоянно развивается и изменяется.

Вместе с тем системный подход предполагает акцент на разработке стратегического управления, устанавливающего общие цели и способы поведения административно-государственного управления в целом. Системный подход указывает, что регион состоит из многочисленных взаимосвязанных подсистем и является открытой структурой, которая взаимодействует с внешней средой. Признак системности является важнейшим свойством административно-территориального устройства субъекта РФ, имеющим мето-

дологическое значение для раскрытия всего его содержания. На первоначальном этапе разработки концепции важно обеспечить понимание потенциала, проблем, специфики и перспектив социально-экономического развития региона. В этой связи Г.Г. Фетисов относит к первому этапу разработки стратегического плана социально-экономического развития региона оценку достигнутого уровня и особенностей социально-экономического развития региона [11, с. 267].

Однако в рамках системного подхода нельзя точно определить переменные, влияющие на обобщенную функцию развития региона. Такое определение переменных и их влияние на эффективность административных структур являются основным достижением ситуационного подхода, ставшего логическим продолжением теории систем. Ситуационный подход наиболее полно отражает проблемы, возникающие при управленческой деятельности, универсален и, по существу, содержит основные методы, связанные с принятием управленческих решений, содержащиеся в других подходах. Он внес важный вклад в развитие государственного администрирования, используя возможности прямого приложения науки к конкретным ситуациям и условиям.

Центральную роль при ситуационном анализе играет определение ситуационных переменных (факторов), оказывающих существенное влияние на развитие ситуации, и отбрасывание тех факторов, которые существенного влияния оказать не могут. Соответственно, для того чтобы провести тщательный ситуативный анализ регионального развития, необходимо учесть факторы внешней и внутренней среды региона, возможности и угрозы его развития. Выбор эффективной стратегии развития региона обусловлен сочетанием сильных и слабых сторон, характеризующих социально-экономическое положение данной территории. Проведенный анализ позволяет сформулировать стратегические внутренние и внешние факторы региона и разработать модельные и возможные сценарии его развития [6, с. 146–163]. Эффективной стратегией развития региона становится та, реализация которой преумножает его внутренний потенциал и укрепляет его положение на межрегиональном и международном рынке.

Следующим важным этапом в построении региональной стратегии является сценарный подход. Основываясь на системном анализе социально-экономической системы региона, внешних и внутренних факторов, сложившихся и возможных приоритетных сфер хозяйственной деятельности, становится возможным выделить прогнозные варианты развития субъекта РФ. Метод моделирования сценариев способствует созданию адекватного «видения» и насыщенных информацией «сценариев» на пути к нему. Следует отметить, что разработка различных вариантов развития региона предусмотрена также упомянутыми выше Требованиями (техническим стандартом) к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ. Этот нормативный документ предполагает создание 2–3 наиболее вероятных сценариев социально-экономического развития региона на долгосрочную перспективу. Причем сценарный анализ должен осуществляться с использованием многофакторной модели. Кроме того, обязательно должен быть рассмотрен инерционный сценарий. Разработка альтернативных вариантов социально-экономического развития региона позволяет более полно определить критические ситуации для принятия решений, а также возможные последствия предполагаемых альтернативных вариантов решений с целью их сопоставления и выбора наиболее эффективного сценария.

Ситуативный и сценарный подходы должны опираться на знание закономерностей социально-экономического развития и его использование в формировании стратегии. Игнорирование этого принципа особенно ярко проявилось в связи с наступлением глобального кризиса и необходимостью разработки антикризисных программ в регионах России. В стратегических трендах необходимо учитывать цикличность динамики рыночной экономики, неизбежность кризисов как способа ее самонастройки и обновления хозяйственного устройства. Как показал опыт последних лет, долгосрочные стратегии в регионах России не учитывали этого. Программы антикризисных мер должны стать неотъемлемым компонентом стратегий социально-экономического развития регионов, рассчитанных более чем на 5 лет. Такие программы обеспе-

чивают удержание региона на стратегическом тренде в экстремальных ситуациях изменения императивов, приоритетов, ориентиров и отклонений от установленных параметров развития [7, с. 20, 110–111].

Таким образом, в фазе прогнозного анализа жизненного цикла региональной стратегии можно выделить три последовательных этапа исследования проблем, потенциала и форм развития региона, обеспечивающие способ измеримых и проверяемых индикаторов концептуальных основ, служащих прогнозной базой следующих работ.

На основе полученных результатов прогнозного анализа выполняются этапы и работы фазы целеполагания жизненного цикла стратегии социально-экономического развития региона. В.Л. Гавеля отмечает относительно целеполагания в структуре социальной деятельности человека: «В гносеологическом смысле существование предшествует сущности, сущность извлекается из существования, она о чем-то. По этой причине целеполагание гармонично связано с целями уже осуществленными, которые есть прецедент для постановки новых целей» [2, с. 234].

В фазе целеполагания фокус внимания перемещается от общих установок дескриптивного характера к действиям по уточнению основных атрибутов реализации стратегии социально-экономического развития региона: целей, ориентиров, механизмов реализации стратегии, планов действий государственных органов и системы мониторинга, диагностики и коррекции концепции.

Стратегия развития региона должна выступить основой реализации политики руководства субъекта РФ, направленной на достижение целей долгосрочного социально-экономического развития. В одной из своих работ Г. Минцберг отмечает: «...суть стратегии – военной, дипломатической, в бизнесе, спорте или политике – состоит в том, чтобы выстроить позицию, достаточно сильную (и потенциально гибкую) для того, чтобы организация достигла поставленных целей вопреки всем непредвиденным вмешательствам внешних сил» [5, с. 29]. Без указания приоритетов развития стратегия представляется размытой и выхолощенной. Таким образом, уточнение целей, приоритетов и императивов, ори-

ентиров и горизонтов стратегического развития региона должно являться первым шагом второй фазы процесса разработки стратегии социально-экономического развития региона.

Достижение заявленных целей и приоритетов в значительной степени зависит от разработки эффективного механизма формирования, координации и реализации региональной стратегии. При наличии оптимальной стратегии социально-экономического развития, сформулированных миссии и целей главным становится формирование программы и механизма реализации. Реализация государственной региональной политики выражается в претворении в жизнь конкретных мер по достижению поставленных целей усилиями всех слоев общества при главенствующей роли исполнительной власти.

Механизм реализации включает институциональные, организационные, информационные средства и методы воздействия на управляемый объект. Он предполагает выработку с помощью этих средств соответствующих эффективному воплощению стратегии решений, создание управленческих структур, привлечение необходимых ресурсов. Эффективность выполнения мероприятий зависит от реалистичности поставленных целей, взаимодействия всех организаторов и участников реализации политического курса, поддержки его социальными группами и лидерами политических течений.

Ключевыми содержательными компонентами механизма реализации стратегии являются: системы планирования, экономическая политика органов власти субъекта РФ, бюджет субъекта РФ, механизм частно-государственного партнерства, региональные целевые программы, повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления.

Региональная стратегия предполагает наличие не только механизмов реализации и планов действий органов государственной власти, но и системы постоянного мониторинга социально-экономического состояния региона, сравнение данных мониторинга с целями и критериями развития, оценку эффективности и результативности предпринятых мер. Главная задача в стратегии модернизации региона и макрорегиона здесь

состоит в создании научного обоснования для государственной политики регулирования территориального развития на уровне субъекта РФ, а также своевременной коррекции этого процесса.

Основой системы мониторинга является система индикаторов, целостно описывающих целевые характеристики, предполагаемое изменение их значений, а также допустимые отклонения от заданных стратегических показателей. Необходимость организации системы мониторинга связана также с особенностями современного периода, состоящего в сокращении объектов, масштабов и полноты обязательной статистической отчетности. Как отмечает Г.Г. Фетисов, «...из поля зрения официальной статистики выпадают целые пласты социально-экономической действительности (теневая экономика, самозанятость населения, реальные доходы населения и т. п.)» [11, с. 168]. Таким образом, основными этапами фазы целеполагания является разработка целей, механизмов и системы мониторинга развития региона.

Предложенные в настоящей статье методологические подходы и принципы разработки стратегии развития региона позволяют повысить качество процессов и процедур регионального стратегирования, открывают новые возможности и новые методы решения социально-экономических проблем конкретной территории РФ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Василенко, И. А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко. – М. : Логос, 2001. – 200 с.
2. Гавеля, В. Л. Целеполагание в структуре социальной деятельности человека / В. Л. Гавеля. – Волгоград : Изд-во Волгогр. гос. ун-та, 1998. – 278 с.
3. Захаров, А. А. Методологический анализ историко-философской концепции Вл. Соловьева / А. А. Захаров // Размышления о... (Философский альманах). Вып. 1: Парадигма познания. Символ веры. История философии. – М. : Диалог : МГУ, 1998. – 68 с.
4. Курченков, В. В. Определение стратегических направлений развития ЮФО / В. В. Курченков, С. Н. Соколов // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 3, Экономика. Экология. – 2008. – № 1 (12). – С. 75–79.

5. Минцберг, Г. Стратегический процесс : пер. с англ. / Г. Минцберг, Дж. Б. Куинн, С. Гошал. – СПб. : Питер, 2001. – 688 с.

6. Модернизация экономики Юга России: проблемы, приоритеты, проекты / [отв. ред. О. В. Иншаков]; Юж. науч. центр РАН. – М. : Наука, 2008. – 303 с.

7. Программа антикризисных мер Волгоградской области на 2009–2012 годы / авт. коллектив: О. В. Иншаков [и др.]; под ред. д-ра экон. наук, проф. О. В. Иншакова; Гос. образоват. учреждение высш. проф. образования «Волгогр. гос. ун-т». – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2009. – 174 с.

8. Развитие эволюционного подхода в стратегии модернизации региона и макрорегиона : препринт / О. В. Иншаков, Е. И. Иншакова, И. В. Митрофанова, Е. А. Петрова; Гос. образоват. учреж-

дение высш. проф. образования «Волгогр. гос. ун-т». – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2009. – 66 с.

9. Стратегии макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации / под ред. акад. А. Г. Гранберга. – М. : Наука, 2004. – 720 с.

10. Стратегия социально-экономического развития Волгоградской области (2008–2025) / авт. коллектив: О. В. Иншаков (рук. авт. коллектива) [и др.]; под ред. д-ра экон. наук, проф. О. В. Иншакова; РАН, Отд-ние обществ. наук, Юж. секция содействия развитию экономики; ВолГУ. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2008. – 356 с.

11. Фетисов, Г. Г. Региональная экономика и управление : учебник / Г. Г. Фетисов, В. П. Орешин. – М. : Инфра-М, 2006. – 416 с.

CONCEPTUAL BASIS FOR THE SOCIAL-ECONOMIC DEVELOPMENT STRATEGY OF THE REGION

Sh. V. Kurchaev

The author defines the term of the conceptual strategy of social-and-economic regional and corporation development. The interrelation of conception, situational analysis projection, and social-and-economic scenario of regional development is revealed as including major phases and stages of the process development strategy, its realization mechanism, and conceptual basis for the strategy of the long-term regional development.

Key words: *region, conception, projection, scenario, development strategy, monitoring, realization mechanism.*