

В. И. Клисторин

Эволюция стратегического планирования макрорегионов РФ¹

УДК 332.14

Аннотация. В настоящее время идет обновление стратегий федеральных округов РФ, принятых более 10 лет назад. Документы нуждаются в корректировке, поскольку в последние годы произошли крупные геополитические и геоэкономические изменения, утвержден ряд новых стратегических документов федерального уровня. Сравнительный анализ стратегий СФО, утвержденных в 2010 и 2023 гг., показывает, что с точки зрения формулировки цели и задач, описания проблемной ситуации, вызовов и угроз, последний вариант документа уступает предыдущему. При этом анализ результатов реализации стратегии 2010 г. не выявил заметных улучшений в социально-экономическом развитии округа. При сравнении же последней стратегии СФО с аналогичными документами по Северо-Западному и Северо-Кавказскому округам обнаружилось, что не только структура документов, но и перечень в них проблем, вызовов и угроз, формулировки цели и задач очень близки, хотя экономико-географическое и социально-экономическое положения округов весьма различны. Автор заключает, что с методологической, научно-аналитической и информационной базой стратегического планирования в нашей стране не все обстоит благополучно. Более того, качество стратегического планирования снижается по мере его регламентации. Следствием является снижение роли стратегического планирования в принятии решений.

Ключевые слова: долгосрочное планирование; стратегии пространственного развития; цели и инструменты в стратегическом планировании; макрорегионы; федеральные округа РФ; методология планирования; качество планирования; проектный подход

«По плодам их узнаете их.
Собирают ли с терновника виноград,
или с репейника смоквы?»
Евангелие от Матфея, 7:17

«Знать, чтобы предвидеть,
предвидеть, чтобы управлять».
Огюст Конт

¹ Работа выполнена по базовому проекту плана НИР ИЭОПП СО РАН 5.6.3.2. (0260–2021–0006) «Региональное и муниципальное стратегическое планирование и управление в контексте модернизации государственной региональной политики и развития цифровой экономики».

Постановка проблемы

Под стратегией обычно понимается недетализированный план на достаточно длительный период времени, который определяет основные способы достижения конкретной цели. Идеей стратегического планирования мы обязаны древнегреческим полководцам и философам, которые считали, что стратегия необходима в тех случаях, когда для прямого и непосредственного достижения цели явно недостаточно имеющихся ресурсов. Собственно, вольный перевод этого термина на современный язык и означает буквально «искусство полководца».

Главная задача любой стратегии – достижение определенной цели. В случае войны цель понятна, ее можно сформулировать как победу над противником, убеждение его в невозможности дальнейшего сопротивления. Другое дело – стратегия какого-то экономического субъекта. С нашей точки зрения, ее суть составляют определение образа будущего и выбор средств для его достижения. При этом собственные ресурсы, как правило, играют не основную роль, поскольку искусство стратегии заключается в использовании ресурсов других субъектов, а также синергии и мультипликативных и внешних эффектов.

Очевидно, что стратегии разрабатываются органами власти и управления. Но в экономическом управлении стратегическое планирование применяется далеко не всегда. Его противоположностью является реактивный стиль руководства, когда возникновение и осознание проблемы немедленно приводят к постановке задачи и поиску решения. Как показывает опыт, стратегическое мышление имеет значительное преимущество, хотя выбор стратегии и поэтапная ее реализация не гарантируют успеха, равно как и реактивный стиль управления не всегда ведет к краху.

Сформулировать и тем более успешно реализовать долгосрочные экономические стратегии на уровне страны и ее регионов много труднее, чем на уровне отдельных предприятий, отраслей и комплексов, поскольку в любой реальной экономике нет полного единоначалия, в ней сталкивается большое число интересов и центров принятия решений, маневр ресурсами ограничен множеством институциональных условий, формальных процедур и неформальных практик.

В России сложилось несколько центров регионалистики, исследования и разработки которых использовались в стратегическом

планировании на региональном уровне. Методологии регионального стратегического планирования и осмыслению накопленного опыта посвящены работы Б.С. Жихаревича, В.В. Климанова, В.А. Крюкова, В.В. Кулешова, В.Е. Селиверстова, П.Г. Щедровицкого и многих других. Следует отметить, что их разработки различаются не только в методологическом плане, но и целевыми установками, объектами исследований и характером практических рекомендаций.

Обзор теоретических концепций стратегического планирования вообще и регионального в частности, а также накопленного опыта в этой области представлен в многочисленных работах отечественных авторов [Лексин, Швецов, 2006; Жихаревич, 2011; Селиверстов, 2013, 2016].

Несмотря на множество исследований в данной области, серьезную методологическую и методическую базу, практический опыт и реальные достижения в использовании стратегического планирования как главного звена системы управления развитием регионов неутешительны. Начиная со второго десятилетия XXI в. стратегические планы в нашей стране не достигали заявленных целей. Более того, не выдерживались даже тенденции, заложенные в их основу. Поэтому главной проблемой сегодня представляется выявление причин такого положения.

Существует и иная точка зрения, что стратегические установки регионального развития успешно выполняются [Варгач, 2020], а проблемы в этой области могут быть успешно преодолены принятием организационных мер, а именно путем создания ситуационных центров высокопроизводительных вычислений, хранения и обработки данных при полпредствах Президента РФ в федеральных округах [Сафиянов, 2021].

Но если исходить из знаменитой формулы О. Конта «знать, чтобы предвидеть, предвидеть, чтобы управлять», организационно-техническими мерами ограничиваться нельзя и следует обратить внимание на качество наших знаний, возможность их использования, а также на качество самого управления.

О развитии стратегического планирования в СССР и России

Стратегии на национальном и региональном уровнях долгое время принимались как политические декларации

и использовались преимущественно в политической борьбе. Ситуация изменилась после установления советской власти, когда в стране была провозглашена политика планового управления народным хозяйством, и началась практическая деятельность в этом направлении. К разработке планов были привлечены крупные ученые, такие как С.Г. Струмилин, Н.Д. Кондратьев и др. В научных и правительственных кругах развернулась дискуссия по поводу детализации планов, продолжительности планового периода, степени децентрализации в планировании и т.д. Следует подчеркнуть, что все участники дискуссии были сторонниками планового хозяйства, и различия в позиции объяснялись степенью радикализма в установлении контрольных цифр.

Н.Д. Кондратьев выделял несколько типов предвидения, в частности предвидение событий и прямой прогноз методом экстраполяции тенденций, который является самым трудоемким и наименее точным [Кондратьев, 2002. С. 547–548]. Предвидение по Кондратьеву означает, что мы знаем о возможности иррегулярных событий и факторов, им способствующих, но не можем точно указать время их наступления. При этом события представляются иррегулярными только в силу анализа короткой ретроспективы, и потому мы можем сформулировать причины и, соответственно, выявить предвестников их возникновения и просчитать последствия.

Обосновывая свою концепцию, Н.Д. Кондратьев приводит ряд исторических примеров. Так, Ф. Лист в 1830–1840 гг. предвидел экономический подъем Германии в случае ее объединения и установления покровительственных тарифов, что обеспечивало долговременный экономический рост, тогда как возражавший ему Ф. Энгельс, наоборот, считал, что рост промышленности будет иметь ограниченный характер из-за неизбежной узости внутреннего рынка [Там же. С. 562–563].

Критикуя С.Г. Струмилину, Кондратьев указывал на серьезные просчеты при составлении советских пятилетних планов и пришел к выводу, что «наши претензии рисовать в точном количественном выражении будущее движение различных элементов хозяйства без достаточного внимания к срокам предвидения и экономическому обоснованию перспектив ... приводят к совершенно иллюзорным, необоснованным и ошибочным построениям [Кондратьев, 2002. С. 595]. Он полагал,

что на коротком временном горизонте вполне применим балансовый метод прогнозирования, который тем не менее должен дополняться серьезными статистическими расчетами. Что касается длительной перспективы, то основным методом, по его мнению, должен был стать анализ возможных качественных изменений.

Из истории стратегического планирования развития Сибири

Сибири повезло с точки зрения разработки стратегий ее социально-экономического развития. Так, переселенческая политика С.Ю. Витте, а потом П.А. Столыпина предполагала решение проблемы малоземелья в европейской части Российской империи и создание класса «чумазных лендлордов» для борьбы с революционными движениями, а главными средствами были железнодорожное строительство, землеустройство и многообразная помощь переселенцам.

В советский период основу государственной политики в Сибири составила индустриализация, а именно создание развитой промышленности для последующего освоения природных богатств края. При этом южная часть современного Сибирского федерального округа рассматривалась как база для освоения северных и восточных районов в смысле изготовления и поставки необходимого оборудования и материалов.

Еще в 1926 г. в Новосибирске состоялся научно-исследовательский съезд, посвященный перспективам развития Сибирского края в связи с его индустриализацией и роли образования и науки в этом процессе. В тот период цель стратегии была понятной: необходимо было сформировать индустриальную базу в преимущественно аграрном регионе – сначала как основу освоения природных ресурсов, потом для развития оборонной промышленности.

По мере появления новых задач и вызовов, стоящих перед страной, в стратегии освоения и развития Сибири вносились значительные коррективы. Так, освоение целинных и залежных земель было средством решения продовольственной проблемы, размещение предприятий атомной и оборонной промышленности – формированием глубокого тыла в годы холодной войны, создание Сибирского отделения АН СССР и расширение системы вузов, театров и театральных училищ, организация научных

и литературных журналов и многое другое служили росту человеческого капитала региона и его привлекательности как для населения, так и для размещения новых предприятий.

Последним советским вариантом стратегии развития Сибири можно считать материалы проведенной в 1985 г. Всесоюзной конференции по развитию региона. Их анализ показывает, что постепенно наметился сдвиг в целях социально-экономического развития Сибири в сторону активизации освоения ее природных ресурсов, т.е. уход от идеи комплексного развития производительных сил в сторону добычи и первичной переработки минерального сырья. Об этом красноречиво говорит упор на концепцию территориально-производственных комплексов (ТПК) как основного инструмента территориальной организации хозяйства и перечень инфраструктурных проектов, обеспечивающих экспорт продуктов первых переделов за пределы региона.

Первая в постсоветский период стратегия развития Сибири появилась в 2002 г. (тогда макрорегион рассматривался в границах Западно-Сибирского экономического района, включающего Тюменскую область с автономными округами). Потом дважды разрабатывались стратегии Сибирского федерального округа (в который Тюменская область не вошла) – в 2010 и 2020 гг. (к тому времени из состава округа были исключены Республика Бурятия и Забайкальский край). А 26 января 2023 г. распоряжением Правительства РФ № 129-р утверждена очередная Стратегия социально-экономического развития Сибирского федерального округа до 2035 года². Этот документ объемом 45 страниц подготовлен в соответствии с целым рядом других стратегических документов, принятых в 2017–2021 гг., на которые в нем имеются соответствующие ссылки.

С момента опубликования новой Стратегии появилось множество критических откликов в СМИ и научной литературе³.

² Распоряжение Правительства РФ от 26 января 2023 г. № 129-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2035 года».

URL: <http://static.government.ru/media/files/drWrVydZYzvpBV3mBNArxTlxlgtuAM.pdf> (дата обращения: 05.05.2023).

³ Крюков В. А. Не стратегия, но декларация // Наука в Сибири. 2023. № 7 (16 февраля). С. 7. URL: https://www.icie.su/assets/files/news/2023/nvs_07_2023-7.pdf (pdf) (дата обращения: 05.05.2023). Клисторин В. И. Стратегия развития Сибири: новый этап или повторение пройденного? // Совет директоров. 2023. № 2. С. 10–12. URL: <https://sovetdirectorov.info/2023/03/01/strategiya-razvitiya-sibiri-novyy-etap-ili-povtorenie-projdennoho/> (дата обращения: 05.05.2023).

В настоящей подборке «ЭКО» публикуется разбор стратегии СФО, представленный академиком А.К. Тулохоновым.

Следует отметить, что стратегические документы регионального развития в целом чем дальше, тем больше критики встречают со стороны экспертного сообщества [Жихаревич, Прибышин, 2021]. Претензии к стратегии СФО предъявляются как формально-содержательные – нечеткость заявленной цели и, соответственно, задач, невозможность оценки степени их реализации, так и политико-экономические – чрезмерный упор на ресурсно-сырьевой характер развития региона и ориентация инфраструктурных проектов на экспорт сырья и продуктов первых переделов. Хотя в начале документа декларируется, что Сибирский федеральный округ обеспечивает транспортную, экономическую и социально-культурную связность Дальнего Востока, Арктической зоны России и Урала, в разделе, посвященном развитию инфраструктуры, говорится о том, что инфраструктурные проекты окажут существенное влияние на социально-экономическое развитие округа и позволят повысить уровень жизни населения. Другими словами, на связанность территории округов и регионов прямо не указывается.

В стратегии утверждается, что экономика большинства субъектов РФ, входящих в состав СФО, ориентирована на добычу и обработку полезных ископаемых, развитие крупнотоннажной химии и электроэнергетики. Но если это действительно так, является такое положение дел преимуществом или все же проблемой? Ответа стратегия не дает.

При обсуждении конкурентных преимуществ региона подчеркивается, что помимо природных богатств он обладает выгодами географического положения, имеет потенциал для создания и развития транспортных коридоров, а также располагает квалифицированными трудовыми ресурсами. Создается странное ощущение, что речь идет о разных объектах. С одной стороны, округ – это сырьевой регион, и важнейшая задача – освоение его ресурсов, с другой – это регион высокоразвитый, требующий достройки своей экономики в направлении развития промышленности высоких переделов и максимального удлинения цепочек добавленной стоимости на своей территории. Это ощущение двойственности не покидает читателя на протяжении всего текста.

Анализ приоритетов развития и список формируемых кластеров наглядно подтверждают усиление сырьевого характера экономики. Станным выглядит тезис о необходимости сокращения доли оплаты труда в добавленной стоимости, что наводит на мысль о том, что, по мнению разработчиков, заработная плата в Сибири слишком высока, а число занятых излишне.

Вывод о том, что округ рассматривается как источник ресурсов для остальной экономики, подтверждается и тем обстоятельством, что характеристики развития отдельных субъектов СФО начинаются с Красноярского края и Иркутской области, обладающих наибольшим сырьевым потенциалом, а Новосибирская, Омская и Томская области с их высокотехнологичными производствами и научным потенциалом при всей комплементарности оценок и добрых словах в их адрес оказались в конце списка, что весьма символично.

Анализ текущей ситуации в СФО плавно переходит в следующий раздел Стратегии, в котором представлена оценка проблем и вызовов социально-экономического развития. Но если проблемы описаны достаточно полно, то вызовы практически не сформулированы. Между тем эти два понятия существенно различаются. Во-первых, проблемы можно описать в количественных показателях, а вызовы носят преимущественно качественный характер. Во-вторых, проблемы – продукт прошлого развития, а вызовы – результат оценки будущего. Наконец, проблемы имеют, как правило, негативную коннотацию, а вызовы означают, помимо прочего, постановку задач на будущее.

Важнейшие проблемы социально-экономического развития округа не детализированы по отдельным его регионам и потому неконкретны. При такой сильной дифференциации регионального развития агрегированные оценки и выводы малоинформативны. Это относится к таким показателям, как плотность населения, уровень безработицы, а также денежных доходов населения, качество окружающей среды и ко многим другим.

Ряд проблем обозначен формально, без должной глубины анализа и выводов. Действительно, в регионе идет процесс депопуляции, но не менее важно сокращение числа населенных пунктов, что приводит к сжатию обитаемой и используемой территории, которое осталось незамеченным автором документа. Отсутствует информация об ухудшении качества

населения, а вывод об отсутствии эффективной системы реабилитации и рекультивации земель не аргументирован, что настораживает, ведь он может говорить как о несовершенстве нормативно-правовой базы и/или скверной правоприменительной практике в этой области, так и о неэффективности регулирования природопользования со стороны федеральных и региональных властей, деятельности надзорных ведомств.

В анализе проблем развития СФО нет упоминания о результатах реализации предыдущих стратегий развития региона. Отсутствие работы над ошибками резко снижает доверие к документу в целом.

Цель Стратегии определена как «создание условий для повышения конкурентоспособности экономик субъектов Российской Федерации, входящих в состав Сибирского федерального округа, обеспечение их экономического роста и, как следствие, повышение уровня и качества жизни населения». Но ведь мы можем создать условия для повышения конкурентоспособности и, добавим, инвестиционной привлекательности, а экономического роста и, как следствие, повышения уровня и качества жизни не дождемся. Причины здесь могут быть разные: конкурентоспособность экономики других стран и регионов будет расти быстрее, чем СФО, ресурсы государства и крупных корпораций могут быть ограничены или направлены на другие цели, демографическая ситуация ухудшится и т.д., и т.п. Иными словами, цель Стратегии в ее нынешнем виде можно считать достигнутой при практически любом развитии событий.

В задачах Стратегии ничего не говорится о межрайонном и международном сотрудничестве, хотя об этом упоминалось в начале документа, а среди направлений развития экономики округа в следующем разделе интеграция экономического пространства описывается только в масштабе всего округа.

Одной из задач прямо названа необходимость привлечения частных инвестиций, а о выделении бюджетных ресурсов на развитие макрорегиона говорится мало и обиняками. Это означает, что экономика округа, и особенно его инфраструктурная обустроенность, имеют у федеральных властей низкий приоритет. Вообще говоря, мировая практика показывает, что частные инвестиции следуют за государственными. И речь здесь не только о реализации проектов частно-государственного партнерства,

государственные вложения в территорию – это сигнал частному бизнесу о перспективности и важности региона в глазах федеральных властей.

Основные подходы и средства достижения цели в Стратегии СФО

В основу Стратегии 2035 заложен проектный подход, и ключевым способом ее реализации является формирование кластеров: «Лес, лесопереработка и лесохимия», «Переработка алюминия», «Драгоценные металлы», «Цветные и редкоземельные металлы», «Туризм», «Сельское хозяйство и пищевая промышленность», «Нефть и газ» и «Уголь».

Но что собой представляют эти кластеры, по мнению авторов документа? Предлагается сгруппировать предприятия, объединенные в общую производственную цепочку на базе того или иного источника природных ресурсов на территории Сибирского федерального округа. Это очень напоминает идею территориально-производственных комплексов, столь популярную в советское время, когда предполагалось строительство набора технологически связанных производств вместе с соответствующей инфраструктурой, формирование системы расселения на этой базе. Такой подход, по мысли авторов, гарантирует комплексное использование сырья и вывоз продукции относительно высоких переделов. Нельзя утверждать, что успехов здесь не было. В конце концов, созданные согласно этой концепции Братский, Усть-Илимский, Саянский и ряд других ТПК функционируют и поныне. Но то, что работало в плановой экономике, может не работать сейчас.

Сразу отметим, что в Стратегии говорится не столько о строительстве новых объектов, сколько об их группировке в какого-то вида объединения и структуры. В то же время нет ни слова об уже сформировавшихся кластерах, в том числе и в рекреационно-туристической сфере, в области науки и образования и других.

С точки зрения авторов Стратегии 2035, главное в кластерном подходе – вертикальная интеграция производств (что и роднит их с ТПК). При этом они почему-то игнорируют такие свойства кластеров, как конкуренция между предприятиями

и одновременно их горизонтальная интеграция благодаря мобильности ресурсов. Кроме того, остается неясным, кто и как будет управлять формированием кластеров. Можно только предположить, что этим займутся корпорации с государственным участием. Но отметим, что последних конкуренция волнует мало, скорее, наоборот. Крупный бизнес вообще предпочитает стратегию поглощения или вытеснения конкурентов.

Еще одно сходство кластеров с ТПК – в том, что целями развития транспортной и энергетической инфраструктуры названы в первую очередь обеспечение инвестиционных проектов и связь с рынками сбыта продукции. Это, пожалуй, и все. Комплексный подход за всеми этими выкладками не просматривается.

Даже самый скрытный автор невольно раскрывает свои методические приемы. Представляется, что разработчики данной Стратегии собрали проекты, заявленные в последние годы или давно существующие, сгруппировали их по критериям числа заявок или объемов требуемых ресурсов и назвали это кластерами.

Наконец, отметим, что новая реальность с учетом геополитических и геоэкономических сдвигов 2022 г. и ответных действий высшего руководства РФ неизбежно скажется на объеме и структуре инвестиций в основной капитал. Обычно в условиях неопределенности частные инвесторы проявляют осторожность, а государство сокращает объем вложений в основной капитал для выполнения обязательств по текущим расходам. Поэтому задекларированные в документе 500 тыс. новых рабочих мест и привлечение 16 трлн руб. инвестиций к 2030 г. могут остаться пожеланиями.

Прямое сравнение положений двух вариантов Стратегии СФО – нынешнего и предыдущего – демонстрирует снижение качества подготовки документа (табл. 1).

Приведенные данные свидетельствуют, что, во-первых, в новой редакции Стратегии используются более неопределенные формулировки, она содержит меньше количественных индикаторов. Во-вторых, принято стратегическое решение о сокращении бюджетного финансирования проектов, реализуемых на территории СФО. Тем самым фактически снимается ответственность федеральных органов власти за результаты развития региона.

Таблица 1. Сравнение стратегий социально-экономического развития СФО на 2010–2020 и 2023–2035 годы

Показатель	Стратегия СФО-2020	Стратегия СФО-2035
Цель	Обеспечение устойчивого повышения уровня и качества жизни населения на основе сбалансированной социально-экономической системы инновационного типа, гарантирующей национальную безопасность, динамичное развитие экономики и реализацию стратегических интересов России в мировом сообществе.	Создание условий для повышения конкурентоспособности экономик субъектов РФ, входящих в состав СФО, обеспечение их экономического роста и, как следствие, повышение уровня и качества жизни населения
Территориальное деление	3 зоны: арктическая, северная, южная, 12 субъектов РФ	10 субъектов РФ
Отраслевые и межотраслевые приоритеты	ИКТ, биотехнологии, машиностроение, добывающая и перерабатывающая промышленность, АПК и др.	Индустриальные кластеры «Лес, лесопереработка и лесохимия», «Переработка алюминия», «Драгоценные металлы», «Цветные и редкоземельные металлы», «Туризм», «Сельское хозяйство и пищевая промышленность», «Нефть и газ» и «Уголь»
Итоги	Модернизация экономики на инновационной основе, завершение ключевых проектов транспортного и энергетического строительства, крупных ресурсных проектов, создание комфортной среды жизнедеятельности населения	2023–2025 гг.: реализация наиболее подготовленных проектов; 2026–2030 гг.: масштабная трансформация социально-экономического развития СФО в связи с реализацией крупных инфраструктурных проектов; 2031–2035 гг.: выход экономики СФО на более высокий уровень самодостаточности, снижение доли бюджетных инвестиций в инвестиционных проектах и повышение роли частных инвесторов, местных социальных и предпринимательских инициатив
Прирост ВРП в неизменных ценах	1,6 раза	Н/д
Механизмы	Федеральные целевые программы, региональные и муниципальные программы, а также программы крупных компаний, направленные на комплексное развитие территории Сибири.	Национальные и федеральные проекты, отраслевые государственные программы РФ, реализуемые на территории СФО; государственные программы субъектов РФ, инвестиционные программы естественных монополий, инвестиционные программы частных инвесторов.
Количество приложений с расчетными данными / число индикаторов	3 / 25	1 / 2

Источник. Составлено автором.

Кроме того, из последнего варианта исчезли целые разделы, такие как социальная и молодежная политика, развитие малого предпринимательства, решение экологических проблем, в том числе проблемы накопленного ущерба и многие другие. Все это говорит о том, что качество документа в части ее информативности и возможностей использования для принятия иных плановых документов и конкретных решений резко снизилось. Возникает естественный вопрос: почему это произошло?

Первая причина видится в неудовлетворительных итогах реализации Стратегии 2020. Не были достигнуты прогнозные темпы роста ВРП, более того, они оказались даже ниже среднероссийских; вместо роста численности населения на 69–800 тыс. чел. произошло ее сокращение на 174 тыс. (примечательно, что численность населения в трудоспособном возрасте сократилась более чем на 10%)⁴; инвестиции в основной капитал не достигли прогнозных значений и т.д. Поэтому вполне правдоподобно выглядит гипотеза о том, что МЭР РФ и Правительство РФ просто страхуются в условиях высокой неопределенности.

Другая причина кроется, по-видимому, в самой процедуре разработки стратегии, а именно – в снижении роли экспертного сообщества в этом процессе. На это обратили внимание Б.С. Жихаревич и Т.К. Прибышин, обсуждая Стратегию пространственного развития РФ, принятую в 2018 г. Они показали нарастание недовольства значительной части ученых принятыми документами стратегического развития регионов и, цитируя Н.В. Зубаревич: «Если кратко суммировать: все хорошее в Стратегии пространственного развития сделано экспертами, все сомнительные решения – на совести властей высокого уровня, курировавших разработку» [Жихаревич, Прибышин, 2021. С. 7]. Отсюда делается вывод о том, что разработка стратегий в России малопродуктивна.

Но есть и еще одна причина, на которую мало обращают внимания. Речь идет о законе о стратегическом планировании в Российской Федерации⁵, который в свое время был с энтузиазмом

⁴ Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2022: Стат. сб. / Росстат. М., 2022. 853 с. [С. 639]. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Sub_2022.pdf (дата обращения: 05.05.2023).

⁵ Федеральный закон о стратегическом планировании в Российской Федерации от 28.06.2014 N172-ФЗ.

URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=439977&dst=100001#EDTkcTq2QsPvfvm> (дата обращения: 05.05.2023).

воспринят научной общественностью. Практика показала, что не все с ним так просто. В законе заложен принцип единства и целостности системы стратегического планирования, что в целом правильно. Но это же означает, что в документах мезоуровня должны учитываться и отражаться положения действующих федеральных стратегических документов, часть которых были приняты пять и более лет назад, и в иных геоэкономических и геополитических условиях.

Отметим, что в статье 11 закона 172-ФЗ говорится о том, что к разработке документов стратегического планирования могут привлекаться объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации. Но это относится лишь к области определения возможностей, а основное содержание, состав и порядок разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов определяются Правительством РФ, а о роли экспертного сообщества – ни слова. Вообще, не очень правильно, когда один и тот же орган разрабатывает и утверждает документ, и он же осуществляет мониторинг и оценивает результаты.

Разработка стратегий регионального развития все в большей степени превращается в бюрократическую рутину. Для иллюстрации этого тезиса приведем целевые установки стратегий Сибирского, Северо-Западного и Северо-Кавказского округов, существенно различающихся набором проблем и вызовов, экономико-географическим положением, качеством и объемом ресурсов (табл. 2). В принципе, заявленные цели развития округов можно менять произвольно.

Содержание самих стратегий, разумеется, значительно различается, особенно в аналитической части, но от этого еще больше ощущается противоречие между реальными проблемами и вызовами и методами и инструментами регионального развития.

Следует согласиться с Б.С. Жихаревичем и Р.А. Гресем в том, что «все больше для стратегий становились характерны шаблонность, детализированность, измеримость, прагматичность, патернализм, закрытость. При этом полезность стратегического планирования для развития городов и регионов оценивается положительно, но с тенденцией к снижению» [Жихаревич, Гресь, 2022. С. 20].

Таблица 2. Сравнение целевых установок стратегий развития отдельных федеральных округов

Стратегия социально-экономического развития		
Сибирского федерального округа на период до 2020 г. ¹	Северо-Западного федерального округа на период до 2020 г. ²	Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 г. ³
Обеспечение устойчивого повышения уровня и качества жизни населения на основе сбалансированной социально-экономической системы инновационного типа, гарантирующей национальную безопасность, динамичное развитие экономики и реализацию стратегических интересов России в мировом сообществе.	Устойчивое повышение благосостояния населения и сокращение различий в условиях жизни в субъектах Российской Федерации, входящих в состав округа, на основе выбора наиболее эффективных приоритетов развития, модернизации экономической базы и активизации инвестиций, интеграции экономического пространства и межрегионального сотрудничества.	Обеспечение условий для опережающего развития реального сектора экономики, создания новых рабочих мест, а также для повышения уровня жизни населения... переход от политики стабилизации к политике форсированного роста, в рамках которой ключевыми направлениями государственной поддержки станут инвестиции в развитие экономики для постепенного обеспечения самодостаточного существования субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, а также содействие их интеграции в национальную и мировую экономику.

Примечание. ¹Распоряжение Правительства РФ от 05.07.2010 № 1120-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/6640398/> (дата обращения: 05.05.2023).

²Распоряжение Правительства РФ от 18.11.2011 г. № 2074-р. «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70000237/> (дата обращения: 05.05.2023).

³Распоряжение Правительства РФ от 6 сентября 2010 года № 1485-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/6642479/> (дата обращения: 05.05.2023).

Вместо заключения

Стратегическое планирование пространственного и регионального развития в России переживает кризис.

Стратегии макрорегионов делаются по шаблону, становятся все более неопределенными и вызывают серьезную критику со стороны научного и экспертного сообщества. Еще более неблагоприятная ситуация сложилась с реализацией заявленных в этих документах планов. Дело даже не в том, что не достигаются количественные показатели развития, а в том, что не удается преодолеть негативные тенденции, т.е. добиться нового качества экономики регионов.

Писанные стратегии разрабатываются и успешно реализуются скорее на уровне сравнительно небольших регионов и отдельных городов и агломераций. Очевидно, это происходит потому, что на этом уровне необходимы консолидация населения и бизнеса для достижения заявленных целей и сигнал окружающему миру о преимуществах региона или города.

Стратегии федеральных округов содержат множество правильных слов, бесспорных тезисов. Вместе с тем они написаны так, что множество самых разных проектов могут быть приняты или отвергнуты в полном соответствии со стратегическими установками и приоритетами. Таким образом, эта группа стратегических документов не выполняет свою роль в преобразовании экономического пространства страны и повышении качества жизни населения.

По нашему мнению, для преодоления этих недостатков следует пересмотреть роль экспертного сообщества в стратегическом планировании социально-экономического развития регионов на всех стадиях – от разработки и обсуждения до мониторинга и оценки результатов.

Литература

Варгач М.А. Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года: анализ главных показателей и итоги // Вестник НГУЭУ. 2020. № 3. С. 174–189.

Жихаревич Б.С. Стратегическое планирование как фактор стимулирования социальной сотруенции // Регион: экономика и социология. 2011. № 1. С. 3–14.

Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К. Стратегия пространственного развития России как результат взаимодействия науки и власти // Регион: экономика и социология. 2021. № 4. С. 3–26.

Жихаревич Б.С., Гресь Р.А. 25 лет российского стратегирования(1997–2022): опыт измерения тенденций // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2022. № 4, С. 11–22.

Кондратьев Н.Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. Избранные труды. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. 767 с. Часть 2. Теория предвидения и методология перспективного планирования. С. 507–614.

Лексин В.Н., Швецов А.Н. Общегосударственная система стратегического планирования регионального развития. Труды ИСА РАН. М., 2006. Т. 22. С. 122–212.

Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. 436 с.

Селиверстов В.Е. Сибирская школа стратегического планирования. Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2016. 200 с.

Сафиянов Д.Р. Стратегия макрорегионов – механизмы и инструменты управления. URL: <https://strategy24.ru/rf/news/strategiya-dvenadtsati-makroregionov-ili-novykh-federalnykh-okrugov> (дата обращения: 30.04.2023).

Статья поступила 11.05.2023

Статья принята к публикации 15.05.2023

Для цитирования: Клисторин В.И. Эволюция стратегического планирования макрорегионов РФ // ЭКО. 2023. № 7. С. 21–38. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2023-7-21-38

Информация об авторе

Клисторин Владимир Ильич (Новосибирск) – доктор экономических наук. Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН.
E-mail: klistorin@ieie.nsc.ru; ORCID: 0000-0002-4011-5932

Summary

V.I. Klistorin

Evolution of Strategic Planning of Macro-Regions of the Russian Federation

Abstract. Strategies of federal districts of the Russian Federation, adopted more than 10 years ago, are currently being updated. The documents are in need of adjustment, since major geopolitical and socioeconomic changes have occurred in recent years, and a number of new strategic documents of the federal level have been approved. A comparative analysis of SFD strategies approved in 2010 and 2023 shows that in terms of formulating the goal and objectives, describing the problem situation, challenges and threats, the last version of the document is inferior to the previous one. At the same time, the analysis of the results of implementation of the SFD2010 strategy has not revealed any noticeable improvements in the socio-economic development of the district. When comparing the strategy of SFD with similar documents on the North-Western and North Caucasian districts, it was found that not only the structure of the documents, but also the list of problems, challenges and threats, the wording of the goal and objectives are very close, although the economic and geographical and socio-economic situation of the districts are very different. The author concludes that all is not well with the methodological, scientific-analytical and informational base of strategic planning in our country. Moreover, the quality of strategic planning is declining as it becomes more and more regulated. The consequence is the reduction of the role of strategic planning in decision making.

Keywords: *long-term planning; strategies for spatial development; goals and tools in strategic planning; macro-regions; federal districts of the Russian Federation; planning methodology; quality of planning; project approach*

References

Kondratyev, N.D. (2002). *Great Cycles of Conjunction and Foresight Theory. Selected Works*. Part 2. The Theory of Anticipation and Methodology of Perspective Planning. Moscow. ZAO Izdatelstvo Ekonomika. Pp. 507–614. (In Russ.).

Leksin, V.N. and Shvetsov, A.N. (2006). *Nationwide System of Strategic Planning for Regional Development*. Moscow. Works of ISA RAS. Vol. 22. Pp. 122–212. (In Russ.).

Safiyarov, D.R. Strategy of Macro-Regions: Mechanisms and Management Tools. Available at: <https://strategy24.ru/rf/news/strategiya-dvenadtsati-makroregionov-ili-novykh-federalnykh-okrugov> (accessed 30.04.2023).

Seliverstov, V.E. (2013). *Regional Strategic Planning: from Methodology to Practice*. Novosibirsk. IEIE SB RAS. 436 p. (In Russ.).

Seliverstov, V.E. (2016). *Siberian School of Strategic Planning*. Novosibirsk, Publ. IEIE SB RAS. P. 200. (In Russ.).

Vargach, M.A. (2020). Socio-Economic Development of Siberia Strategy 2020: Analysis of the Major Indicators and Results. *Vestnik NSUEU*. Vol. 3. Pp. 174–189. (In Russ.).

Zhikharevich, B.S. (2011). Strategic Planning as a Factor in Stimulating Social Cooperation. *Region: Economics and Sociology*, Vol. 1. Pp. 3–14. (In Russ.).

Zhikharevich, B.S. and Gres, R.A. (2022). 25 Years of Russian Strategizing (1997–2022): Experience of Measuring Trends. *North-West Economics: Problems and Prospects for Development*, Vol. 4. Pp. 11–22. (In Russ.).

Zhikharevich, B.S. and Pribyshyn, T.K. (2021). Strategy for Spatial Development of Russia as a Result of Science and Government Cooperation, Publ. *Region: Economics and Sociology*, Vol. 4. Pp. 3–26. (In Russ.).

For citation: Klistorin, V.I. (2023). Evolution of Strategic Planning of Macro-Regions of the Russian Federation. *ECO*. No. 7. Pp. 21–38. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2023-7-21-38

Information about the author

Klistorin, Vladimir Ilich (Novosibirsk) – Doctor of Economic Sciences, Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS.

E-mail: klistorin@icie.nsc.ru; ORCID: 0000-0002-4011-5932