



ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

УДК 332.012.2:352/353

П.В. МАГДАНОВ, к.экон.н., доцент кафедры менеджмента
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный
исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: mpv@psu.ru

В.Ю. ПАДЕЙ, и.о. руководителя
Администрация губернатора Пермского края,
г. Пермь, ул. Куйбышева, 14
Электронный адрес: vupadei@ag.permkrai.ru

ПОДХОД К ОРГАНИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Введение

Система управления регионом выступает важнейшим фактором обеспечения устойчивого социально-экономического развития Пермского края [1]. Актуальная задача – разработка, внедрение и обеспечение эффективного функционирования системы стратегического планирования на уровне управления регионом [3; 9]. Отметим, что в зарубежной научной литературе уже с начала 1980-х гг. этой проблеме уделяется большое внимание (см., напр., [14; 15]).

В статье авторы продолжают обсуждение проблемы организации стратегического планирования в регионе¹. В третьем номере журнала «Ars Administrandi» за 2011 г. авторы назвали десять ключевых проблем, которые препятствуют

В статье рассматривается подход к организации стратегического планирования социально-экономического развития региона. Авторы изучили опыт разработки Программы и Стратегии социально-экономического развития Пермского края, на основании чего сформулировали ряд обобщенных практических рекомендаций. В статье описываются объект и предмет стратегического планирования на уровне региона, формулируются принципы его организации. Особое внимание уделяется компонентам системы стратегического планирования на региональном уровне, описывается последовательность этапов по разработке стратегии социально-экономического развития региона.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие региона; система стратегического планирования; стратегия развития региона

¹ Под регионом понимается субъект Российской Федерации – республика, область, край и т.д.

эффективной организации стратегического планирования на уровне региона [5].

Авторы видят цель статьи в том, чтобы показать ключевые аспекты организации стратегического планирования социально-экономического развития региона. С научной позиции рассматриваются принципы организации стратегического планирования, компоненты системы стратегического планирования, система плановой документации, а также описываются ключевые этапы процесса стратегического планирования на уровне региона.

Проблемы стратегического планирования социально-экономического развития региона

В результате проведенных исследований авторы выявили десять важнейших проблем, по которым эффективность процесса стратегического планирования на уровне региона остается проблемой [5]:

- неопределенность в методологическом подходе к управлению социально-экономическим развитием региона;
- недостаток организационного обеспечения процесса стратегического планирования;
- отсутствие контура стратегического планирования на «низовом уровне»;
- отсутствие стратегического видения в отношении будущего состояния региона;
- неверный подход к использованию услуг внешних консультантов;
- разделение законодательной и исполнительной ветвей власти;
- стремление получить результат в кратчайший срок;
- невнимание к макроэкономическому прогнозированию;
- недостаток творческого подхода;
- неприятие отрицательных фактов.

Названные проблемы существенно снижают эффективность и результативность процесса стратегического планирования, нарушают связи между документами, а также препятствуют их согласованию различными участниками взаимодействия. Именно поэтому первый вариант проекта программы социально-экономического развития Пермского края так и не был принят всеми заинтересованными сторонами.

Для обеспечения преемственности планирования развития региона важно, чтобы процесс стратегического планирования носил постоянный характер. Успешная стратегия является результатом длительной *организационной* работы и постоянно ведущейся аналитической деятельности по выявлению социально-экономических трендов, проблем и способов их решения.

Способность региональных властей решить задачу формирования «стратегического рыночного планирования развития территории» становится определяющим фактором конкурентного развития [12].

Объект и предмет стратегического планирования на уровне региона

В первую очередь необходимо определиться с тем, что планировать.

Теоретически такая задача включает следующую последовательность действий. Во-первых, нужно идентифицировать важнейшие проблемы социально-

экономического развития региона. Направления решения этих проблем и представляют собой объект стратегического планирования на уровне региона. Во-вторых, нужно выявить основные возможности региона. В-третьих, нужно определить методы воздействия на социально-экономическое развитие региона.

Деятельность региональных и муниципальных органов власти по стратегическому планированию имеет много общего с корпоративным управлением. В то же время объект и предмет стратегического планирования на уровне региона имеют особенности. Важнейшей из них является необходимость согласования решений с большим количеством заинтересованных социальных групп. Эта задача осложняется еще и тем, что в отдельно взятых социальных группах могут быть различные мнения об объекте и предмете планирования. Вторая особенность – восприятие горизонта планирования. В корпорации, тем более успешной, текущий статус определен и понятен сотрудникам, и, как правило, принимается большинством, поэтому стратегическое планирование в корпорации – это планирование будущих гарантий. В регионе социальный, финансовый статус социальных групп существенно различается. Как следствие, у групп с низким статусом высоки ожидания быстрых улучшений, с которыми они ассоциируют процесс планирования. Требования быстрых перемен снижают эффективность последовательных стратегических преобразований.

В этих условиях важно, с одной стороны, выбрать такую последовательность действий по стратегическому планированию, которая бы обеспечила получение общественной поддержки принимаемым решениям (а именно общественная поддержка в конечном итоге и обеспечивает успешность и преемственность выбранного стратегического курса), с другой стороны, не довести процесс планирования до абсурда, когда его результатом является набор популистских, эклектичных решений.

Процесс стратегического планирования в Пермском крае осуществляется в соответствии с Законом края, принятом в апреле 2010 г. [8]. Закон определил структуру документов стратегического планирования и позволил последовательно двигаться в определении перспектив развития края.

Основным принципом проектирования системы связанных целей развития является установление причинно-следственных связей [2]. В Пермском крае гипотезы о причинно-следственных связях развития реализованы в Кодификаторе целей и задач социально-экономического развития края. Актуальная версия Кодификатора имеет высокий уровень детализации, что обычно создает проблемы при согласовании позиций различных социальных групп, но предоставляет большие возможности для выбора.

Концептуальной основой системы управления регионом в Пермском крае является функционально-целевая модель [13]. Она определяет основные направления, ключевые цели и задачи развития. Функционально-целевая модель управления и Кодификатор целей и задач социально-экономического развития выступают основой идеологии социально-экономического развития Пермского края [11].

В Пермском крае была реализована следующая последовательность принятия решений в процессе разработки документов стратегического планирования.

Сначала депутаты Законодательного собрания края выбрали наиболее значимые, с их точки зрения, показатели развития. Выбор осуществлялся на основе Кодификатора целей и задач, хотя депутаты могли предлагать показатели, не входящие в него. Выбор народных избранников не обсуждался и не ограничивался. Сформированный таким образом перечень показателей развития края позволил определить круг наиболее значимых по оценкам депутатов задач. Они были сгруппированы в соответствии с функционально-целевой моделью управления краем. На следующем этапе были определены интегральная цель и результат социально-экономического развития. Депутаты отметили, что такая последовательность действий и формулировка обобщенного индикатора развития края позволили примирить позиции участников с разными взглядами. Согласованные образы будущего сформулированы в Стратегии социально-экономического развития края [7], закрепившей согласованные объект и предмет стратегического развития региона.

Принципы организации стратегического планирования социально-экономического развития региона

При организации системы стратегического планирования следует установить ряд основополагающих аспектов – принципов. О таких принципах, в частности, говорил Д. Мерсер, описывая главную причину успеха корпорации «IBM» [6]. Уместно вспомнить и девиз этой корпорации: «Думай!»

Принципы организации стратегического планирования социально-экономического развития региона:

1. *Выработка стратегической логики – совокупности принципов и исходных предпосылок*, которые определяют содержание, процесс разработки и стратегии социально-экономического развития региона, а также ее понимание заинтересованными сторонами [4]. Особенности стратегической логики:

- внешнее окружение непредсказуемо, подвержено стремительным изменениям. Взаимодействие с внешним окружением основывается на предсказании, создании и управлении его будущими состояниями;
- случайные изменения на рынках и отраслях нужно использовать для социально-экономического развития региона. Это означает непрерывный поиск благоприятных возможностей для формирования в регионе новых рынков и отраслей, совершенствование рыночной и институциональной инфраструктуры;
- инкубация и развитие основных возможностей, расширение ресурсной базы региона, что подразумевает использование не только природных ресурсов, но и создание транспортных, информационных, телекоммуникационных и иных ресурсов, востребованных субъектами экономической деятельности;
- выработка компромиссов и достижение согласия между всеми заинтересованными сторонами относительно будущего региона и способов его реализации.

2. *Создание формальных процедур и организационных взаимосвязей между участниками процесса стратегического планирования*. Сложность государственного и муниципального управления требует наличия формальных процедур, форм полномочий и ответственности в процессе стратегического

планирования. Только наличие конкретных обязанностей, регламентация бизнес-процессов, а также системы мотивации сделает результативной работу по разработке стратегии социально-экономического развития региона.

Не следует думать, что наличие закона или законодательной инициативы непременно заставит ответственных работников выполнять работы по стратегическому планированию. Нужно реализовать комплекс функциональных и целевых нормативов в деятельности чиновников государственного аппарата, прежде чем они включатся в процесс стратегического планирования. В каждом регионе должен быть выработан оригинальный методологический подход к организации и осуществлению процесса стратегического планирования социально-экономического развития региона. Для разработки такого подхода возможно привлечение внешних консультантов, но в первую очередь для этого требуются подготовленные и опытные специалисты.

Особое значение имеют процедуры принятия решений в процессе стратегического планирования. Стратегические планы будут эффективными, если заложенные в них решения поддерживаются всеми заинтересованными сторонами. Попытка разработать план без стратегических решений, направленных на устранение имеющихся проблем, заранее обречена на неудачу.

3. *Организация стратегического планирования на всех уровнях региональных и муниципальных органов власти.* Система стратегического планирования должна охватывать все уровни управления в регионе – администрацию губернатора, правительство региона, администрации муниципальных образований. В противном случае будет сложно добиться правильной постановки проблем социально-экономического развития, формирования портфеля инновационных проектов, что, в конечном счете, скажется на эффективности использования бюджетных средств. Но важно не только это.

При разработке и внедрении системы стратегического планирования одновременно формируется механизм реализации стратегических планов. Помимо этого, создается система стратегического контроля, что подразумевает не только оценку количественных результатов исполнения стратегических планов, так называемый мониторинг. Важно отслеживать, как именно выполнялись стратегические планы, верными ли оказались предпосылки и прогнозы, суждения о рисках.

Стратегия социально-экономического развития (концепция или программа, стратегический план) станет действенным инструментом управления экономикой региона только в том случае, когда в каждом муниципальном образовании будет создан проектный офис, управляющий стратегическим планированием на низшем уровне властной иерархии. Здесь важен не сам административно-контрольный компонент управления: на всех уровнях региональной власти должна быть сформирована мотивация заинтересованности в результатах разработки и реализации стратегических планов.

Огромное значение имеет распределение ответственности между законодательной и исполнительной ветвями государственной власти в регионе. Законодательное собрание, губернатор региона и исполнительные органы власти должны иметь конкретные полномочия и обязанности в процессе разработки и реализации стратегии социально-экономического развития региона.

4. *Привлечение к процессу стратегического планирования специалистов высшей квалификации с большим опытом в данной области.* К организации и управлению процессом стратегического планирования следует привлекать специалистов высшей квалификации, а не доверенных чиновников. Так уж случилось, что чиновник и предметный специалист – это разные лица. То же самое имеет место в корпорациях – специалисты работают над получением конечного продукта, тогда как руководящей работой занимается уполномоченное лицо. Поэтому главная роль в процессе стратегического планирования отводится специалистам, которых нужно привлекать извне и готовить «внутри» органов власти.

Важен подход к подбору руководителя, ответственного за организацию работ по стратегическому планированию. Это должен быть опытный руководитель, обладающий знаниями в области государственного управления, макроэкономического анализа, управления проектами, владеющий навыками организации бизнес-процессов и взаимодействия с консультантами. Такой руководитель должен обладать авторитетом неадминистративного происхождения, т.е. его положение в государственной иерархии не должно влиять на эффективность стратегического планирования. Это объясняется тем, что высокопоставленный чиновник быстрее добьется молчаливого согласия и иных проявлений конформизма, тогда как требуются творческая работа, стратегическое мышление и инициативное поведение. Важен авторитет такого руководителя в вопросах управления, работы со специалистами, организации командной работы, достижения выдающихся результатов в сложных организационных условиях.

5. *Создание высокой степени приверженности руководителей региональных и муниципальных органов власти стратегическим планам.* Еще на этапе становления концепции стратегического планирования и ее применения в органах государственной власти отмечалось, что чиновники в большей степени склонны выполнять функциональные обязанности, чем требования программных документов [14; 15]; в корпорациях и сейчас это свойственно руководителям среднего звена. Поэтому не следует ожидать, что аппарат управления, к примеру, муниципалитетов активно включится в процесс стратегического планирования. Для чиновников нужно создать эффективный механизм мотивации; его примерами могут быть программы обучения и стажировок, финансирование проектов, заложенных в разрабатываемых стратегиях, и т.д. То есть нужно сделать так, чтобы чиновникам было выгодно следовать установленному курсу действий и невыгодно отступать в сторону.

Важно отметить, что первые руководители региональных органов власти должны открыто демонстрировать приверженность выбранному направлению развития, организовывая работу аппарата управления на достижение поставленных целей. В этом отношении весьма полезно устанавливать цели и ключевые показатели деятельности для отдельных подразделений госаппарата, проектных офисов, руководителей целевых программ и т.п.

Создание и поддержание приверженности госслужащих стратегическим планам представляет собой весьма сложную задачу. Способы поощрения чиновников, как правило, ограничены. Поэтому целесообразно создать особую систему заслуг (за личные достижения в работе, выполнение программ и

проектов и т.д.), которую можно было бы использовать при продвижении госслужащих по карьерной лестнице, включая перевод на работу в федеральные органы власти.

6. *Разработка и реализация постоянно действующих программ обучения работников органов власти методам стратегического планирования.* Стратегическое планирование – сложный процесс, охватывающий все уровни иерархии региональных органов власти, все управленческие процессы, все подразделения, планы и проекты. Сложность задач по организации этого процесса, анализу результатов социально-экономического развития, формулированию целей и задач, разработке плана их реализации, его адаптации к меняющимся внешним условиям определяет серьезные требования к участникам процесса стратегического планирования. При этом не следует ожидать, что в региональных и муниципальных органах власти найдутся «готовые» специалисты, ждущие старта проекта по разработке стратегии развития.

Отсутствие достаточного объема знаний и опыта в стратегическом планировании, что особенно актуально для муниципальных образований, представляет собой одно из самых больших затруднений процесса стратегического планирования на низшем уровне государственной власти. Для его преодоления необходимо проведение комплексных программ обучения современным методам управления – принятию управленческих решений, управлению проектами, стратегическому управлению, макроэкономическому прогнозированию и т.п. Целесообразны стажировки за рубежом и обмен опытом в других российских регионах, что еще более усложняет данную задачу. И все-таки это необходимо; без решения данной задачи сложно добиться высокой эффективности процесса разработки и, что гораздо важнее, реализации стратегии развития.

7. *Применение информационных систем.* При планировании социально-экономического развития нужно обработать колоссальный объем информации. Широта и многообразие информационных источников определяют высокий уровень сложности стратегического планирования на уровне региона. Кроме того, достоверность и адекватность некоторых информационных источников могут вызывать серьезные сомнения; данные одних источников могут противоречить другим. Поэтому создание единых баз данных и систем управления ими представляется задачей, нерешенность которой существенно понизит результативность процесса стратегического планирования.

В настоящий момент, с технической точки зрения, нет существенных препятствий для создания продвинутых информационных систем поддержки принятия решений на всех уровнях региональных органов власти. Однако имеется множество сложностей тематического и содержательного характера. Какие данные следует использовать? Как собирать необходимую информацию? Как увязать деятельность отдельных органов власти в единое информационно пространство? На эти вопросы сложно ответить одновременно. Поэтому параллельно с организацией системы стратегического планирования следует вести работу по созданию информационных систем, которые позволяли бы своевременно оценивать текущее социально-экономическое положение региона, формулировать имеющиеся проблемы развития, устанавливать

стратегические и оперативные цели и контролировать их исполнение в режиме реального времени.

8. *Предельное внимание к состоянию и тенденциям развития макроэкономического окружения.* Как правило, изучение макроэкономического окружения в процессе разработки стратегии развития региона ограничивается использованием данных Федерального агентства государственной статистики. Этого, конечно, недостаточно. Крупнейшие корпорации, международные финансовые организации, крупные финансово-инвестиционные компании, консультационные фирмы и другие структуры регулярно занимаются изучением и прогнозированием мировой и национальной экономик. Они открыто публикуют отчеты о результатах исследований и ожидаемых тенденциях, которые можно использовать, исследуя состояние и тенденции развития экономики государства или отдельного региона.

Для решения задач макроэкономического анализа и прогнозирования целесообразно создавать постоянно действующие группы специалистов, имеющих свободный доступ к самым разным информационным источникам. Аналитическая работа должна быть поставлена на систематическую основу, ее результатами должны пользоваться не только органы власти, но и коммерческие структуры. Можно даже объединить усилия различных компаний в создании представления о макроэкономическом окружении и тенденциях его изменения: компании из разных сфер деятельности предоставляют собственные информационные ресурсы, например аналитические отчеты и прогнозы, для использования в процессе разработки стратегии социально-экономического развития региона.

Компоненты системы стратегического планирования на уровне региона

Центральный проектный офис. Центральный проектный офис является главным звеном системы стратегического планирования в регионе, обеспечивающим организацию и управление всеми видами работ на всех уровнях региональной власти. Целесообразно, чтобы центральный проектный офис возглавлялся первыми руководителями региональной власти. Ключевые задачи центрального проектного офиса состоят в следующем:

- обеспечение законодательной поддержки процессу стратегического планирования развития региона;
- организация и контроль работ по стратегическому планированию на всех уровнях региональных органов власти;
- согласование плановой документации в законодательном и исполнительном органах власти.

Проектные команды в муниципальных образованиях. Такие команды занимаются осуществлением процесса стратегического планирования на уровне муниципальных образований. Целесообразно, чтобы проектные команды управлялись непосредственно главами муниципальных образований. Однако важно, чтобы в состав проектных команд входили главным образом не чиновники, а ответственные работники и приглашенные специалисты, в противном случае будет получен дубликат муниципального органа власти. Ключевые функции проектных команд в муниципальных образованиях:

- выявление и характеристика проблем, формулирование целей и задач социально-экономического развития муниципальных образований;
- подготовка в процессе стратегического планирования планово-отчетной документации;
- разработка проектов и программ по реализации стратегических планов, определение источников их финансирования;
- управление ходом реализации стратегических планов развития муниципальных образований.

Проблемно-ориентированные группы. Такие группы создаются для выявления и изучения проблем социально-экономического развития, которые относятся не к муниципалитетам, а к региону в целом. Особое внимание проблемно-ориентированные группы должны обращать на возможности социально-экономического развития. Целесообразно создание проблемно-ориентированных групп в таких важнейших сферах, как государственно-частное партнерство, развитие культуры и образования, совершенствование инновационной инфраструктуры, создание технопарков и инновационных кластеров, транспорт и др.

В функции и задачи проблемно-ориентированных групп входят:

- выявление и характеристика возможностей социально-экономического развития региона;
- разработка проектов и программ, определение источников их финансирования;
- поиск и привлечение инвесторов и партнеров для реализации выявленных возможностей развития;
- формулирование и выдвижение законодательных инициатив.

Система целей социально-экономического развития региона. Каждый орган региональной и муниципальной власти должен иметь конкретные, измеримые, привлекательные, непротиворечивые и ограниченные во времени цели управления. Все цели, целевые установки, приоритеты должны быть увязаны в общую систему целей и задач социально-экономического развития региона и закреплены в плановой документации. Цели должны быть долговременными (3-5 лет) и краткосрочными (не более 1 года). Все программы и проекты, реализуемые в регионе от имени государственных органов власти, также должны иметь цели и задачи, увязанные с общими целями.

Система планово-отчетной документации. Система планов (программ, проектов) и отчетов, которые вырабатываются в процессе стратегического планирования развития региона, является важнейшим элементом регионального и муниципального управления. Именно планы и отчеты делают механизм управления прозрачным, контролируемым и, что очень важно, целенаправленным. Система планово-отчетной документации описана ниже.

Система бизнес-процессов. Процесс стратегического планирования выражается в терминах конкретных процедур, регламентов, должностных обязанностей и т.п. Бюрократический механизм функционирования государственных органов власти требует разработки большого объема нормативно-распорядительной документации, которая описывает и регламентирует процесс стратегического планирования. В корпорации, как правило, процессы

не регламентируются с такой высокой степенью точности, как это должно быть в региональных органах власти. Причин этому несколько. С одной стороны, чиновники стремятся выполнять только свои функциональные обязанности, и эту особенность нужно верно понимать и использовать на благо общего дела. С другой стороны, в аппарате органов власти неизбежны конфликты, связанные с неправильным или неточным определением сфер ответственности, прав и обязанностей отдельных чиновников и ведомств. Поэтому предметное описание всех работ, осуществляемых конкретными лицами в процессе стратегического планирования, должно быть выполнено в терминах бизнес-процессов, регламентов, инструкций и др.

Информационные системы поддержки принятия решений. Широта и многообразие информационных источников обуславливают высокий уровень сложности регионального стратегического планирования. Кроме того, как показали исследования, органы государственной статистики не могут предоставить весь объем информации, нужной для разработки стратегии развития региона. Разработчикам стратегии приходится прилагать массу усилий для отбора источников информации, анализа и обработки полученных данных. Для решения этой задачи требуются соответствующие банки данных и системы управления ими.

Информационные системы нужны и для организации взаимодействия компонентов системы стратегического планирования в режиме реального времени. Планирование работ, организация встреч, формирование рабочих заданий, контроль выполнения поручений, обмен информацией и многие другие задачи в наше время невозможно решать без информационных систем поддержки принятия решений, направленных на обеспечение процесса разработки стратегии.

Внешние консультанты. Создание системы стратегического планирования на уровне региона – архиважная задача, без решения которой не удастся разработать действенную стратегию развития региона. Целесообразно воспользоваться опытом других регионов России, крупнейших консультационных фирм, а также передовыми научными разработками по этой проблеме. Помощь внешних консультантов будет весьма существенной при разработке методологического подхода к осуществлению процесса стратегического планирования в регионе. Кроме того, целесообразно привлекать внешних консультантов для решения задач изучения мировой и национальной экономики.

Однако следует избегать практики неверного использования помощи и труда консультантов в процессе стратегического планирования развития региона [5]. С одной стороны, необходимо разработать и внедрить систему стратегического планирования на региональном уровне, к чему можно привлечь внешних консультантов и опытных экспертов. С другой стороны, до постановки внешнему консультанту задач, связанных с разработкой стратегии, нужно самостоятельно проводить всю подготовительную работу, включая разработку видения будущего региона и стратегических инициатив региональных органов власти.

Система плановой документации

По результатам стратегического планирования социально-экономического развития региона формируется совокупность плановой документации. Содержание плановой документации следует определять исходя из необходимости обеспечить возможность ее разработки в приемлемый срок и при относительно небольшом уровне затрат. Заметим, что решение методологических задач, таких как определение структуры и содержания планово-отчетной документации, которая вырабатывается в процессе планирования, имеет большое значение; к этой работе следует привлекать опытных экспертов. Рассмотрим наиболее важные документы, которые могут разрабатываться в результате процесса стратегического планирования развития региона.

Концепция социально-экономического развития региона. При разработке стратегии развития региона могут иметь место такие проблемы:

- недостаток общепринятой концептуальной основы для формулирования стратегии развития региона – предпосылок и исходных условий, стратегических инициатив, ожиданий заинтересованных сторон;
- наличие концептуальных противоречий заинтересованных сторон относительно ключевых аспектов стратегии развития региона;
- неверное понимание условий внешней среды и соответствующих им внутренних факторов, определяющих содержание стратегии развития региона;
- недостаток единого, непротиворечивого понимания стратегии всеми заинтересованными сторонами и, соответственно, отсутствие согласия между ними в отношении путей, средств и ожидаемых итогов развития региона.

Указанные проблемы могут привести к дезорганизации процесса разработки стратегии развития в содержательном и логическом аспектах. Для того чтобы процесс стратегического планирования был целенаправленным и имел концептуальную основу, нужно выработать уникальный подход к разработке и пониманию стратегии – стратегическую логику, которая описывается в концепции социально-экономического развития региона [4].

Концепция социально-экономического развития региона выражает систему взглядов государственных органов власти, деловых кругов, общественности и других заинтересованных сторон на развитие региона. В содержательном отношении можно назвать следующие ключевые разделы концепции социально-экономического развития региона: исходные условия и предпосылки создания стратегии развития региона, основные возможности, стратегические инициативы, ожидания заинтересованных сторон.

Стратегия социально-экономического развития региона. Стратегия социально-экономического развития региона – следующий шаг в конкретизации концепции развития и определения способов ее практической реализации. В стратегии развития же четко указывается, какие результаты социально-экономического развития региона ожидаются по истечении заданного промежутка времени. Структура и содержание этого документа имеют отличительные особенности для каждого региона. В общем случае можно назвать ряд ключевых разделов стратегии социально-экономического развития региона:

1. Основные предпосылки и факторы актуальности. Почему разрабатывается стратегия? Каковы исходные предпосылки ее разработки? Почему актуальна стратегия социально-экономического развития региона?

2. Анализ и прогноз макроэкономического окружения. Каковы внешние факторы, влияющие на социально-экономическое развитие региона? Каковы тенденции в макроэкономике? Каковы внешние условия развития региона?

3. Анализ итогов социально-экономического развития региона. Какие результаты социально-экономического развития региона сложились в истекшем периоде? Какими ресурсами и факторами развития располагает регион? Какие проблемы и риски существуют?

4. Видение будущего региона. Каким видится будущее региона? Что необходимо делать для претворения в жизнь видения будущего? На чем необходимо сосредоточить усилия? Что является факторами успеха?

5. Система целей социально-экономического развития региона. В чем заключаются цели социально-экономического развития региона в заданном промежутке времени? Что является важным при выполнении каждой цели?

6. Ключевые показатели деятельности. Как будет оцениваться достижение целей или задач? Какие результаты социально-экономического развития региона следует ожидать в будущем? Как оценивать выполнение стратегии развития?

Не следует допускать излишней детализации и чрезмерного информационного насыщения стратегии развития региона. Предназначение стратегии состоит в том, чтобы указать на видение будущего, цели и задачи развития. Все остальное детализируется в стратегических планах развития муниципальных образований, проекта и программах.

Стратегический план развития муниципального образования. Стратегический план развития муниципального образования основывается на стратегии социально-экономического развития региона. Совокупность стратегических планов муниципальных образований полностью раскрывает механизм реализации стратегии социально-экономического развития региона. Его главным отличием выступают конкретность, содержательность и точность в отношении заданного муниципального образования. Структура стратегического плана развития муниципального образования может быть аналогичной структуре стратегии социально-экономического развития региона.

Портфель проектов и целевых программ. Портфель проектов и целевых программ относится к региону в целом. В него включаются проекты и программы, которые не вошли в стратегические планы развития муниципальных образований. Таким образом, стратегические планы и портфель проектов и целевых программ представляют собой программно-целевой механизм реализации стратегии социально-экономического развития региона.

Ключевые этапы процесса стратегического планирования на уровне региона

В общем случае процесс стратегического планирования на уровне региона может состоять из этапов, указанных ниже.

Этап 1. Организация проектной работы по разработке стратегии социально-экономического развития. Сущность первого этапа состоит в том,

чтобы организовать работу по анализу проблем социально-экономического развития и разработке плановой документации. Организация плановой работы осуществляется в соответствии с методологией управления проектами: подбираются проектные команды, назначаются руководитель и администратор проекта, при необходимости привлекаются внешние и внутренние консультанты, вырабатывается план разработки стратегического плана, проводится обучение проектной команды.

Разработка стратегии развития региона организуется как проект, для чего разрабатываются и утверждаются устав проекта и план проекта, временной график. Конечными продуктами проекта являются система плановой документации, отчеты о результатах анализа внешней и внутренней среды, сценарные условия для разработки стратегии развития региона и стратегических планов.

Этап 2. Выявление и характеристика проблем социально-экономического развития региона и входящих в него муниципальных образований. Сущность второго этапа состоит в выявлении и характеристике проблем социально-экономического развития региона и выработке стратегической логики – совокупности принципов, которые определяют процесс разработки, содержание и формы реализации стратегии развития региона. Достигнув на начальном этапе согласия в отношении стратегической логики, заинтересованные стороны в дальнейшем не будут высказывать противоположные взгляды на содержание стратегии развития региона и стратегических планов развития муниципальных образований. Задачи второго этапа: сформулировать предпосылки и исходные стратегии развития, идентифицировать основные возможности, определить ожидания заинтересованных сторон, выработать стратегические инициативы, сформировать и согласовать концепцию социально-экономического развития региона.

На уровне муниципальных образований проводится работа по анализу текущего состояния производственных сил и производственных отношений, исследуются текущие экономические и социальные проблемы, делаются выводы.

Целесообразно привлекать к работе на данном этапе все заинтересованные стороны, создавать проблемно-ориентированные группы, вовлекать общественность. Это поможет создать прочную основу для разработки стратегии социально-экономического развития региона и позволит избежать острых разногласий.

Этап 3. Формулирование целей и задач социально-экономического развития региона и входящих в него муниципальных образований. На этом этапе формируется система целей социально-экономического развития региона на перспективу. На основании выявленных проблем социального и экономического характера формулируются долгосрочные и краткосрочные цели на каждом уровне власти в регионе, для каждого муниципального образования, для всех проектов и целевых программ. Исполнительные органы власти также должны сформулировать долгосрочные и краткосрочные цели и задачи на основе составленной карты показателей социально-экономического развития, а также определить главную цель. Нужно выбрать такой уровень обобщения

целей и задач в главную цель, чтобы обеспечить консенсус среди всех заинтересованных сторон. Затем осуществляется обобщение задач на уровне каждого функционального целевого блока, формулируются принципы и идеология развития, определяются приоритеты, на основе которых выстраиваются предположения и альтернативы развития.

Органы исполнительной власти часто строятся по отраслевому принципу: управление культурой, здравоохранение, образование, транспорт и т.д. Поэтому целесообразно вырабатывать политики государственного управления в конкретных сферах и отраслях народного хозяйства: в промышленности, науке, спорте. Важными могут быть задачи инновационного развития, расширения базы природных ресурсов, привлечение иностранных инвесторов и т.п.

По итогам третьего этапа формулируется стратегия социально-экономического развития региона. Заинтересованные стороны обсуждают полученный документ, вносят в него правки и замечания. Согласованный документ выносится на утверждение законодательной ветвью власти.

Этап 4. Стратегическое планирование на уровне муниципальных образований. На этом этапе проектные команды на уровне муниципальных образований разрабатывают стратегические планы. Каждый такой план представляет собой механизм реализации стратегии развития региона на уровне муниципальных образований. Так достигается вертикальная согласованность действий по организации исполнения стратегии развития региона.

Стратегические планы развития муниципальных образований проходят согласование и утверждение на уровне региональных органов исполнительной власти. По результатам согласования принимаются предложения о формировании и использовании регионального бюджета.

Этап 5. Формирование портфеля проектов и целевых программ по реализации стратегии социально-экономического развития региона. Органы исполнительной власти могут формировать проекты и целевые программы по управлению социально-экономическим развитием региона, которые не входят в стратегические планы развития муниципальных образований. Целевые программы, в частности, могут относиться к здравоохранению, образованию, развитию человеческого капитала, улучшения жилищных условий и т.п.

Заключение

Стратегическое планирование выступает как интегрирующая сила, которая организует и направляет процесс разработки стратегических целей и создает основу для распределения ресурсов на уровне региональных и муниципальных органов власти. Кроме того, стратегическое планирование сосредоточивает внимание на проблемах регионального экономического развития и обеспечивает основу для взаимодействия руководителей и сотрудников в процессе разработки и реализации стратегии развития региона.

Стратегическое планирование позволяет хорошо разбираться в сущности бизнеса и понимать место региона во внешнем окружении, видеть критические факторы успеха, оценивать новые возможности, а также стимулировать

инновационное поведение, выработку и внедрение нововведений. Помимо этого, стратегическое планирование выступает как ведущая, движущая сила, которая определяет стратегическую позицию региона в макроэкономической среде, устанавливает приоритеты развития и стратегические цели, формирует основу для принятия стратегических решений, а также дает региональным властям возможность хорошо понимать их будущие последствия.

Стратегическое планирование имеет воспитательную функцию и поэтому стимулирует формирование и совершенствование способностей руководителей, расширяя горизонт их творческого мышления и управленческих навыков, давая им новые знания и умения. Деятельное участие в процессе разработки стратегии делает руководителей более ответственными и инициативными, следовательно, заслуживающими большего доверия.

Список литературы

1. *Блусь П.И., Минина С.В.* Система управления регионом как фактор обеспечения устойчивого развития Пермского края // *Ars Administrandi*. 2010. № 2. С. 20-30.

2. *Каплан Р., Нортон Д.* Сбалансированная система показателей: от стратегии к действию. М.: Олимп-Бизнес, 2003. 210 с.

3. *Крымов В.Б.* Стратегическое планирование в системе управления социально-экономическим развитием субъекта Российской Федерации: дис. ... д-ра экон. наук. М., 2010.

4. *Магданов П.В.* Стратегическая логика // *Вестн. Перм. ун-та. Сер.: Экономика*. 2010. Вып. 3 (6). С. 84-95.

5. *Магданов П.В., Падей В.Ю.* Проблемы стратегического планирования социально-экономического развития региона // *Ars Administrandi*. 2011. № 3. С. 67-79.

6. *Мерсер Д.* ИБМ: управление в самой преуспевающей корпорации мира. М.: Прогресс, 1991. 456 с.

7. *О Стратегии* социально-экономического развития Пермского края до 2026 года [Электронный ресурс]: постановление Законодательного Собрания Пермского края от 01 дек. 2011 г. № 3046 // Портал Правительства Пермского края. URL: www.permkrai.ru/files/file/proekty/strategiya.doc (дата обращения: 14.12.2011).

8. *О стратегическом* планировании социально-экономического развития Пермского края [Электронный ресурс]: закон Пермского края от 02 апр. 2010 г. № 598-ПК // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»: Пермский край.

9. *Сангадиева И.Г.* Теория и методология стратегического управления региональными социально-экономическими системами: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Красноярск, 2005. 38 с.

10. *Хорст З.* Эффект кобры: как избежать заблуждений в политике. М., 2005.

11. *Чиркунов О.А.* Государственное управление: деловой подход // *Ведомости*. 2007. 16 апр.

12. *Чиркунов О.А.* Региональная политика: условие развития – конкуренция // *Ведомости*. 2006. 26 июля.
13. *Чиркунов О.А.* Технология государственного управления: делегирование полномочий // *Государственная служба*. 2011. № 2.
14. *McGill R.* Planning for Strategic Performance in Local Government // *Long Range Planning*. 1988. Vol. 21, № 5. P. 77-88.
15. *Rider R.* Making Strategic Planning Work in Local Government // *Long Range Planning*. 1983. Vol. 16, № 3. P. 73-81.