

УДК 332.341.1

РОЛЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РАЗВИТИИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ РЕГИОНА

THE ROLE OF STRATEGIC PLANNING IN THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTIONAL ENVIRONMENT OF THE REGION

Бойко А.С.
Anna Boiko

В статье рассматривается новая сущность и роль стратегического планирования регионов как одного из важнейших факторов формирования его нового институционального пространства, способствующего повышению эффективности разработки и реализации стратегий социально-экономического развития.

Актуальность проблемы исследования обусловлена тем, что в современной экономике особое место занимают процессы локальной институционализации, успешность развития которых в значительной степени зависит от организации стратегического планирования.

На сегодняшний день большинство развитых стран связывает долгосрочное социально-экономическое развитие с переходом на путь инновационной институционализации. При этом использование теории институтов позволяет решить широкий спектр задач: добиться увеличения инвестиционной и инновационной привлекательности региона, улучшить инфраструктуру подготовки кадров, повысить эффективность взаимодействия регионов между собой, а также центра и бизнеса с властью, повысить занятость населения, увеличить налоговые поступления в бюджеты всех уровней и т.д.

Анализ последних исследований. Проблемы развития региона вызывают большой теоретический и практический интерес. Все вспомогательные и обеспечивающие стратегическое планирование институты на Западе уже созданы и эффективно функционируют. В Украине же пока не существует эффективного института стратегического планирования, потому как на данный момент практически власти не считаются с данной необходимостью. Такие вопросы как: региональное развитие, его принципы, прогнозирование в формировании стратегий регионального развития, их эффективность и др., освещены в работах следующих авторов: А. А. Елифанов, И. В. Сало, В.С. Селин, В.Н. Харитонов, И.А. Вижина, Н.Т. Агафонов, В.С. Антонюк, М.Д. Шарыгина, В. Тамбовце, А.Верведа, Г. Б. Клейнер и др. Среди ученых, которые занимаются вопросами институционализма можно выделить работы: Д. Раскова, М. В. Курбатова, С. Н. Левина, Е. С. Кагана.

Несмотря на то, что проблемам стратегического планирования и формирования новой институциональной среды, способствующей становлению инсти-

туда стратегического планирования и внедрения его в практику территориального управления Украины, уделяется достаточное внимание со стороны ученых-экономистов, тем не менее эти вопросы не раскрыты в той мере, в которой этого требует их практическое использование. На сегодняшний день не выработано единого научно обоснованного подхода, который бы описывал всю сложность и многообразие данного процесса. Вопрос о целесообразности использования конкретных институтов, степени их поддержки региональными органами государственной власти является недостаточно изученным.

Целью статьи является анализ сущности и роли стратегического планирования в развитии институциональной среды региона.

Изложение основного материала. Предпосылкой становления института стратегического планирования территориальных образований стало изменение общественных ценностей, что проявилось в необходимости для бизнеса заниматься неприбыльными видами деятельности и, наоборот, ростом предпринимательской активности организаций, занимающихся предоставлением общественных услуг, — здравоохранения, образования, социального обслуживания и т.д. [1].

Стратегическое планирование развития регионов приходит на смену прежним схемам планирования. Новый подход, который исходит из представлений о стратегии как способе взаимодействия и управления внешней средой и предполагает получение стратегии как результата действия системы «управления знаниями» [1]. Основным содержанием этого перехода является преодоление отчуждения заинтересованных слоев общества от процессов целеполагания через реальное вовлечение их в процедуру разработки и реализации стратегических планов. Трудности этого перехода связаны с недостаточным опытом и квалификацией субъектов стратегического планирования.

На фоне недостаточно развитой институциональной среды внедрение стратегического планирования в практику управления регионом предполагает модернизацию методологии планирования его развития, предполагающую повышение самостоятельности и инициативы регионов и переход органов государственной власти от директивных методов управления к рамочным.

Необходимо отметить, что технологии территориального стратегического планирования относятся к новому поколению социально-гуманитарных технологий управления социальными, экономическими и культурными изменениями. Опыт регионального стратегического планирования в европейских странах, США, Канаде и ряде развивающихся стран показывает высокий уровень эффективности такого планирования в условиях динамично изменяющегося мира.

Так, региональное планирование в Германии представляет собой промежуточный уровень между земельным и муниципальным планированием. С одной стороны, региональное планирование должно конкретизировать главные цели, сформулированные плановыми органами на уровне земель. С другой, — его задачей является координация плановых решений, принятых отдельными общинами, и приведение их в соответствие с целями земельного планирования. Региональное планирование осуществляется с помощью региональных плановых сою-

зов, в пределах которых существуют сбалансированные хозяйственные и общественные связи [2].

В США накоплен ценный опыт партнерства власти и гражданского общества в решении стратегических задач развития. Штаты в Америке несут ответственность за два направления стимулирования экономического развития: активное партнерство с федеральным правительством в подготовке условий на территории штата для экономического роста и определение конкурентных преимуществ штата и формирование на их основе политики местного инновационного развития штата.

Инновационная инициатива в США формирует девять стратегических направлений, в соответствии с которыми должны работать власти штатов:

- формирование у предприятий стимулов для развития, основанных на принципах инновационной экономики;
- соинвестирование в инфраструктуру инноваций;
- соинвестирование в сферу подготовки кадров и повышения квалификации работников;
- содействие развитию предпринимательства;
- поддержка промышленных кластеров;
- снижение затрат бизнеса без снижения уровня жизни;
- помощь в повышении производительности;
- пересмотр мер по развитию экономики;
- привлечение федеральной помощи.

То есть, главной задачей региональных властей является создание на его территории климата, способствующего поддержке технологических перемен, предпринимательского духа, поощряющего приобретение знаний и повышение квалификации [3].

Стратегическое планирование получает все большее распространение в Украине. Там, где оно применяется квалифицированно, его полезность как эффективного инструмента общественного развития несомненна. Однако в целом, в отличие от стран Запада, оно представляет собой сложную методологическую и практическую задачу. Анализ стратегий развития регионов Украины показывает, что существующие разработки, как правило, не удовлетворяют минимальным требованиям стратегического планирования, носят либо приземленный, утилитарный характер, либо отражают экзогенные цели, не обоснованные сущностью и возможностями планируемых объектов стратегического планирования. Вот как, например, оценивает городские стратегии О. Вендина: «Городские стратегии представляют собой прогнозные документы, рисующие желаемое будущее города. Они открываются определением миссии города и основных целей развития, имеющих весьма общий характер и совпадающих с приоритетами государственной политики, озвученными в посланиях президента. Стратегическое здание венчается системой конкретных мер (программ) по достижению плановых показателей. Хотя стратегии выстроены очень логично, они напоминают скорее победные реляции, нежели программу действий, поскольку нацелены на

выстраивание соответствия между местными амбициями и имеющимися ресурсами. Конструкция эта выглядит довольно искусственно и рухнет при первой же серьезной экспертизе».[4]

То есть, на данный момент роль и значение стратегий социально-экономического развития регионов крайне снижена и не отвечает их значимости в развитии страны, не способна направить социально-экономическое развитие и деятельность существующих институтов в нужное русло. Многие стратегии разрознены и противоречат друг другу, что, естественно, не способствует их продуктивному внедрению в региональную практику инновационного развития. На самом деле экономические, социальные, экологические, гуманитарные проблемы в рамках стратегии должны быть увязаны между собой как в статике, так и в динамике, а также согласованы с соответствующими аспектами деятельности других социально-экономических систем, в том числе других регионов, муниципальных образований, отраслей, рынков и страны в целом.

Для того чтобы стратегическое планирование полноценно вошло в практику, нужна координация и консолидация усилий всех субъектов, вовлеченных в этот процесс: региональных и государственных органов, органов муниципального управления, экспертов и консультантов планирования и управления территориальным развитием. Такая консолидация должна строиться на принципах сетевого профессионального взаимодействия свободных и ответственных субъектов, работающих в данной области и заинтересованных в освоении и анализе накопленного опыта. Чрезмерное нормирование организации процессов стратегического планирования, восстанавливающее централизацию, нецелесообразно и может привести к утере его основного содержания.

В практике его применения наблюдаются определенные проблемы, требующие внимания, в том числе, отсутствие четкого понимания сущности стратегического планирования и стратегического плана. Недооценивается важность вовлечения всех заинтересованных участников линейного развития и общественности. Следствием этого является:

- стратегическое планирование не становится механизмом общественного участия в региональном самоуправлении;
- опыт и процедуры, полученные в ходе разработки стратегического плана, не закрепляются нормативными актами, таким образом не создается институциональная база реализации работоспособных систем управления, ориентированных на стратегический подход и обеспечение связи стратегических планов с бюджетным и другими видами планирования;
- слабое использование стратегических планов как элементов внешнего маркетинга региона;
- торможение процессов формирования навыков проектной культуры управленцев на уровне регионов.

По своей сути стратегическое планирование развития социально-экономических систем предполагает разработку единого документа — стратегии развития, взаимоувязанные части которого характеризуют базисные стратегиче-

ские решения в сфере использования ресурсов и возможностей системы для ее эффективного функционирования и устойчивого развития. Поэтому стратегия должна опираться на надежный фундамент, удерживающий ее от распада. Таким фундаментом являются институты системы, деятельность которых направлена на реализацию стратегий региона [5].

Социально-экономическая система может быть представлена в виде пересекающихся в пространстве подсистем: внутренняя среда; внешняя среда; граница системы. Институты должны входить в качестве самостоятельных субъектов в систему стратегического планирования и удовлетворять следующим требованиям:

- выражать согласованные и зафиксированные (принятые) в соответствии с определенной процедурой взгляды руководства системы на ее существенные особенности по сравнению с другими подобными системами, ее прошлое (историю), настоящее (проблемы) и будущее (развитие);
- служить надежной базой для процесса развертывания деятельности институтов в стратегию, определения стратегических целей, задач и планов действий и ориентиром для сравнения и выбора альтернативных вариантов стратегических решений;
- отражать запросы, требования и вызовы со стороны внешней среды, а также потребности внутреннего эволюционного развития с учетом специфики и истории развития системы, а также закономерностей саморазвития социума;
- нести как участникам функционирования системы, так и другим заинтересованным субъектам информацию («сообщение») о предназначении, смысле существования системы, о том, какие функции она будет выполнять по отношению к внешней и внутренней среде во всех существенных аспектах функционирования системы;
- иметь стимулирующее, вдохновляющее воздействие на всех субъектов, связанных с деятельностью объекта, прежде всего на реальных и потенциальных инвесторов — субъектов, использующих свои ресурсы и возможности для улучшения состояния и результатов деятельности системы, а также на выгодополучателей — субъектов, использующих результаты работы объекта для улучшения своего финансово-экономического состояния;
- быть корректной, лаконичной, емкой и, вместе с тем, понятной (на обобщенном уровне описания).

Выводы. Стратегическое планирование становится необходимым элементом управления как реакция на все возрастающую скорость происходящих в экономике и обществе перемен и ужесточение конкуренции во всех сферах. Традиционное планирование неспособно справиться с этими вызовами современности.

Трудности использования методов регионального стратегического планирования в региональной практике во многом связаны с конфликтом между новыми идеями и подходами в сфере управления и продолжающим доминировать

в органах власти административно-иерархического подхода к планированию и управлению, что требует формирования в регионе новых институтов.

Практически новой формой взаимоотношений и связей между субъектами регионального развития, является существенное повышение автономии или, другими словами, способности региональных систем к развитию за счет самоопределения, что является ярко выраженным детерминирующим фактором будущего социально-экономического развития и, как следствие, конкурентоспособности государства в целом. Более того, эффективная взаимосвязь в рамках институциональной системы на одном уровне и между уровнями властной вертикали (государственными, региональными и местными) благоприятно сказывается на функционировании такой системы и благодаря этому повышает ее «операционный запас», позволяющий ей эффективно реагировать на новые вызовы. Важно помнить, что нехватка ресурсов с точки зрения возможности решения кадровых, материальных и структурных вопросов в значительной мере определяет степень гибкости и восприимчивости организаций (политической и административной систем), которые необходимы для эффективного реагирования на меняющиеся экономические, социальные, технологические и глобальные структурные изменения, происходящие в мире.

Литература:

1. Ансофф И. Стратегический менеджмент. Классическое издание. СПб.: изд-во «Питер», 2009. — 344 с.
2. Цитинский В.А. Российский опыт и зарубежная практика стратегического территориального планирования. [Электронный ресурс]. Режим доступа URL: <http://www.gisa.ru/38029.html>
3. Стратегическое планирование в США: новые подходы. [Электронный ресурс]. Режим доступа URL: <http://www.city-strategy.ru/50>
4. Клейнер Г.Б. Миссия Москвы как объекта стратегического планирования/Общественные науки и современность. — 2010. — № 5. — С. 20-30.
5. Белкина Т.Д. Стратегические планы городского развития и инструменты их реализации //Проблемы прогнозирования. — 2010. — № 3. — С. 55-72.

Abstract

Boiko A.S.

The role of strategic planning in the development of the institutional environment of the region.

In the article the new entity and the role of strategic planning regions as one of the most important factors in the formation of a new institutional space in the region, promoting more effective development and implementation of strategies for their socio-economic development.