

*Л. С. Шеховцева, И. А. Артемьев*

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА**

86

*Обоснована необходимость и системно-функциональная методология создания институционального обеспечения стратегического управления развитием региона. Выполнен эмпирический анализ и разработаны рекомендации по обновлению и созданию институтов стратегического управления социально-экономическим развитием на федеральном и региональном уровнях.*

*This article justifies the need and system-and-function-based methodology for institutional support for strategic management of regional development. The author offers an empirical analysis and proposes recommendations for updating and establishment of institutions of strategic management of socio-economic development at the federal and regional levels.*

**Ключевые слова:** методология, институты, стратегическое управление, развитие, регион.

**Key words:** methodology, institutes, strategic management, development, region.

Одной из глобальных проблем современного развития стало создание условий для инновационного роста экономики. В Российской Федерации трудности решения этой проблемы обостряются высокой степенью старения основных фондов в коммунальном, социальном хозяйстве и производстве, а именно они являются основой жизнедеятельности и развития субъектов РФ и муниципальных образований.

В соответствии с современными исследованиями отечественных и зарубежных ученых проблема координации инновационного развития страны может быть решена путем создания эффективных институтов федеративного государства [3; 5; 6]. Однако, судя по указанным публикациям, проблема далека от своего решения и выступает одним из главных препятствий для привлечения инвестиций в экономику, особенно в ее реальный сектор, а тем более в инновационное развитие.

На региональном уровне проблема институционального обеспечения разработана в еще меньшей степени. Это связано с необходимостью перераспределения полномочий между федеральным Центром и субъектами федерации. О проведении работы по децентрализации управления и распределении полномочий между Центром и регионами говорится в интервью Председателя Совета Федерации Федерального собрания В.И. Матвиенко [2].

Решение проблемы институционального обеспечения регионального развития требует сбалансированности и скоординированности действий разных субъектов. Методология разработки современных ин-



ституты регионального развития должна быть основана на адекватных подходах к исследованию региона: системном, организационном, стратегическом, субъектно-функциональном [7–9].

В результате использования этих подходов регион рассматривается как система, в которой сбалансированы стратегические цели и интересы основных ее элементов (населения, делового сообщества, органов управления, институтов, инфраструктуры, безопасности и экологии), взаимодействующих между собой, с внешней национальной и глобальной средой [7].

Регион относится к развивающейся системе, которая (в отличие от саморазвивающейся системы) не полностью самостоятельна, а в рамках отведенных федеральным Центром полномочий вырабатывает цели развития и критерии их достижения, изменяет институты, инфраструктуру и условия функционирования других элементов. Через эти изменения регион влияет на параметры, структуру и другие характеристики в заданном направлении. Данные свойства региональной системы в рыночной экономике определяют значимость эффективных институтов регионального развития современного федеративного государства. Более того, привлечение инвестиций в регион в значительной степени определяется институциональным обеспечением, соответствующим требованиям, т. е. конкурентоспособным.

Понимание термина «институт» в экономической теории отличается разными аспектами рассмотрения. Так, в подходе лауреата Нобелевской премии Д. Норта институты определяются как набор правил поведения индивидуумов: разработанных людьми формальных (законы, конституции) и неформальных (договоры, добровольно принятые кодексы поведения) ограничений, а также факторов принуждения (например, институт частной собственности, институты гражданского общества и т. д.).

Другой подход (Т. Веблен, У. Митчелл) называет институтами собственно организации, т. е. государства, правительства, фирмы, так или иначе определяющие функционирование экономической системы, в том числе юридически закрепленные традиции и нормы экономического поведения, складывающиеся исторически.

В определении Л. Фрейнкмана и В. Дашкеева обобщаются и развиваются названные выше подходы: под институтами понимаются системы принятых в обществе норм и правил, обеспечивающих функционирование экономики государства. Авторы отмечают, что в современных зарубежных исследованиях демонстрируется направленность причинно-следственной связи от институтов к долгосрочному экономическому развитию, обосновывается необходимость создания институциональной базы для обеспечения стабильного роста [7].

Приведенные выше определения выдержаны в «духе» институциональной теории. И. Розмаинский использует посткейнсианский подход и приводит следующую трактовку понятия: «В посткейнсианской традиции под институтами понимаются именно механизмы снижения неопределенности. Эволюция таких институтов также связана с желанием экономических субъектов снизить неопределенность» [3, с. 50].

В данной статье будем опираться на все указанные выше определения институтов, однако отметим, что с точки зрения формирования институтов стратегического управления развитием регионов особое значение имеет последнее определение.



Региональные институты развиваются и функционируют в правовом поле, устанавливаемом федеральным законодательством, национальными институтами. Должны учитываться и международные институты. Последнее обстоятельство особенно четко проявилось в Калининградской области после расширения ЕС, когда этот регион стал эксклавом внутри европейского пространства.

Важное значение имеют и собственно региональные институты, которые должны обеспечивать функционирование и развитие всех элементов региональной системы. Исходя из системно-функционального подхода можно предложить следующую классификацию региональных институтов:

- социальные институты, обеспечивающие жизнедеятельность и развитие населения региона;
- экономические институты, создающие условия ведения бизнеса, стимулирующие его инновационное развитие;
- управленческие институты, комплексно и на систематической основе обеспечивающие как сам процесс стратегического управления развитием региона (т.е. деятельность органов управления), так и все другие аспекты его жизнедеятельности (например, законы о стратегическом планировании, о развитии кластеров, промышленных площадок, о создании агентств, фондов и других структур развития);
- институты, регулирующие создание институтов (устав области, закон о формировании правительства региона и т.п.);
- институты по развитию инфраструктуры региона;
- экологические институты, обеспечивающие охрану окружающей природной среды и рациональное использование природных ресурсов;
- институты безопасности, создающие условия для нормального развития региона.

В указанном комплексе институтов регионального развития системообразующее значение имеют управленческие институты, и среди них – институты стратегического целеполагания, разработки и реализации стратегии развития региона. Последние составляют основу стратегического управления и могут быть названы стратегическим планированием [4, 10].

Институты регионального уровня формируются на базе федерального законодательства. Здесь следует отметить, что федеральные законы в сфере стратегического планирования значительно устарели или отсутствуют. В стране действует федеральный закон 1995 г. № 115-ФЗ с изменениями от 1999 г. (№ 159-ФЗ) «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». В нем предусмотрена разработка концепции, программ и прогнозов социально-экономического развития страны. Такой важнейший документ, как стратегия, в этом законе не называется. Хотя, исходя из содержания определения, под концепцией можно понимать стратегию развития страны. Другие документы отсутствуют.

Такое положение с институциональным обеспечением стратегического развития на федеральном уровне нельзя считать нормальным. Тем более что практика обогнала законодательную базу. На федеральном уровне разработаны такие стратегические документы, как Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. (утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р), которая сокращенно называется Стратегия 2020, а также Проект стратегии ин-



новационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. Во многих федеральных округах и регионах страны разработаны и разрабатываются стратегии их развития.

Предпринятая попытка разработать федеральный закон «О государственном стратегическом планировании» не увенчалась успехом; проект закона довольно давно «висит» на сайте Минэкономразвития. Хотя, на наш взгляд, более актуально создание федерального закона «О государственном стратегическом управлении», поскольку стратегическое планирование — лишь одна из функций стратегического управления.

Такое положение дел с институциональным обеспечением стратегического управления на федеральном уровне не могло не отразиться негативно на единстве законодательного обеспечения и качестве разработки стратегических документов в регионах. Анализ институтов стратегического управления развитием регионов показал большой разницей созданных в этой сфере законов. Так, некоторые регионы продолжают ориентироваться на ФЗ-115 (с изменениями 159-ФЗ) и разработали региональные законы, идентичные федеральному закону, с названиями типа «О прогнозировании и программах социально-экономического развития области» (с небольшими интерпретациями): Мурманская область (1999 г., в редакции 2001, 2003, 2006 гг.), Новгородская область (2000 г., в редакции 2005 и 2010 гг.), Красноярский край (2000 г.), Республика Тыва (1995 г., в редакции 2008, 2010 гг.), Республика Бурятия (1996 г., в редакции 2006, 2007, 2009, 2010 гг.) и т. д.

В некоторые региональные законы, сохраняющие ориентацию на ФЗ-115, уже внесены понятия и порядок разработки стратегии социально-экономического развития региона. Это законы таких субъектов Федерации, как Новосибирская область (2007 г., в редакции 2009 г.), Республика Алтай (2005 г., в редакции 2007, 2008 и 2011 гг.), Республика Хакасия (2004 г., в редакции 2010, 2011 гг.). В третьей группе регионов разработаны законы о стратегическом планировании, которые включают в свое название один из ключевых для стратегического управления терминов — «стратегическое планирование». К ним относятся, например, законы «Об организации стратегического планирования в Калининградской области» (2006 г., в редакции 2008 г.), «О стратегическом планировании социально-экономического развития Ленинградской области» (2006 г., с изменениями 2011 г.), одноименный закон Вологодской области (2010 г.).

Кроме того, внутри третьей группы можно выделить такие регионы, в законах о стратегическом планировании которых предусматривается необходимость согласования стратегических документов в форме общественных обсуждений через Интернет (Томская область) или участников стратегического планирования (Забайкальский край). В законе Калининградской области это прописано достаточно полно; кроме того, предусматривается создание совета по стратегическому планированию при Губернаторе Калининградской области.

Таким образом, на федеральном уровне можно констатировать наличие устаревшего федерального закона о прогнозировании и программировании развития страны (закон 115-ФЗ) и полное отсутствие институционального обеспечения по стратегическому управлению развитием РФ и ее регионов.



На региональном уровне наблюдается некоторая активность отдельных субъектов Федерации, в которых были разработаны законы о стратегическом планировании и согласовании интересов его участников. Одновременно существует группа регионов, ориентированных на устаревший закон №115-ФЗ. Еще часть регионов РФ занимает промежуточное положение между первой и второй группами; такие регионы вносят в закон №115-ФЗ некоторые изменения, связанные с введением элементов стратегического планирования.

На федеральном и региональном уровнях необходима разработка законов о стратегическом управлении, предусматривающих вертикаль стратегического управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, согласованность отраслевых и региональных стратегий, стратегических целей и интересов основных участников регионального процесса стратегического управления развитием региона.

#### Список литературы

1. Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь. М., 2003
2. Новиков К. Добрый совет // Российская газета. 2011. 17 нояб.
3. Розманский И. Неопределенность институциональной эволюции в сложных экономических системах: посткейнсианский подход // Вопросы экономики. 2009. №6. С. 48–58.
4. Селиверстов В.Е., Мельникова Л.В. Анализ состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа // Регион: экономика и социология. 2011. №3. С. 3–21.
5. Фрейнкман Л., Дашикев В. Россия в 2007 году: риски замедления экономического роста на фоне сохраняющейся институциональной стагнации // Вопросы экономики. 2008. №4. С. 75–93.
6. Чепель С. Как повысить эффективность экономической политики: эмпирический анализ государственных институтов // Вопросы экономики. 2009. №7. С. 62–74.
7. Шеховцева Л.С. Управляемое развитие региона: стратегическое целеполагание. Калининград, 2005.
8. Шеховцева Л.С. Стратегическое целеполагание региона. СПб., 2007.
9. Шеховцева Л.С. Методологические подходы к исследованию региона: формирование стратегических целей // Вестник Российского государственного университета им. И. Канта. 2010. №3. С. 26–31.
10. Шеховцева Л.С., Кузин В.И. Стратегическое целеполагание при разработке региональных стратегий // ЭКО. 2007. №12. С. 59–67.

#### Об авторах

Лидия Семеновна Шеховцева – д-р экон. наук, проф., Балтийский федеральный университет им. И. Канта.

E-mail: shehovcev47@mail.ru

Игорь Александрович Артемьев – асп., Балтийский федеральный университет им. И. Канта.

E-mail: oh\_my\_god@inbox.ru

#### About authors

Prof. Lidiya S. Shekhovtseva – Immanuel Kant Baltic Federal University.

E-mail: shehovcev47@mail.ru

Igor A. Artemyev – PhD student, Immanuel Kant Baltic Federal University.

E-mail: oh\_my\_god@inbox.ru