

Правительство Российской Федерации

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего профессионального образования**

**"Национальный исследовательский университет
"Высшая школа экономики"**

Общеуниверситетская Кафедра публичной политики

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Стратегическое планирование как фактор развития публичной
политики в регионах России: согласование интересов и ответственность»

Студент группы № 210
Ламов Павел Юрьевич

Научный руководитель
к.п.н., доцент
Зайцев Дмитрий Геннадьевич

Консультант
д.э.н., профессор
Липина Светлана Артуровна

Москва, 2013 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ.....	11
§ 1.1. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ	11
§1.2. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ.....	18
§1.3. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ	22
ГЛАВА 2. СОГЛАСОВАНИЕ ИНТЕРЕСОВ РАЗРАБОТЧИКОВ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ИСПОЛНИТЕЛЕЙ В ПРОЦЕССЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ	26
§2.1 СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: СУБЪЕКТЫ, ИХ РЕСУРСЫ И ИНТЕРЕСЫ.....	26
§2.2 СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ.....	36
§2.3 СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И СОГЛАСОВАНИЕ ИНТЕРЕСОВ	41
ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КАЛИНИНГРАДСКОЙ И КИРОВСКОЙ ОБЛАСТЯХ И ПЕРМСКОМ КРАЕ.....	46
§3.1 КАЛИНИНГРАДСКАЯ ОБЛАСТЬ: «ДЕПРЕССИВНЫЙ ЭКСКЛАВ» С РАЗВИТЫМ ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ?.....	50
§3.2 КИРОВСКАЯ ОБЛАСТЬ: РАЗРАБОТКА И РЕАЛИЗАЦИЯ СТРАТЕГИИ. КТО БЕРЕТ НА СЕБЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРИ СМЕНЕ ВЛАСТИ?	69
§ 3.3 ПЕРМСКИЙ КРАЙ: БИЗНЕС ВО ВЛАСТИ – БИЗНЕС В СТРАТЕГИИ?	85
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	98
БИБЛИОГРАФИЯ.....	103

ВВЕДЕНИЕ

Отношения между обществом и государством усложняются по мере их развития. В процесс принятия политических решений оказываются вовлеченным все большее количество новых субъектов (аналитические сообщества, транснациональные корпорации, глобальные гражданские объединения). Меняется и качество самих субъектов. Таким образом, государство постепенно утрачивает монополию на определение вектора общественного развития. Центр принятия решений не сосредоточен вокруг единого субъекта, а сама процедура его принятия по какому-либо вопросу повестки дня осложнена множеством интересов различных субъектов.

В связи с этим на первый план выходит проблема, связанная с необходимостью согласования интересов отдельных субъектов при принятии общественно значимых решений. При этом каждый из них стремится достичь наилучшего для себя эффекта, продвигая собственные интересы. В России процесс принятия решений осложнен отсутствием реальной конкуренции между заинтересованными субъектами, а также исключением из этого процесса представителей населения, некоммерческих организаций, научного сообщества и средств массовой информации. Реальный процесс согласования интересов фактически подменяется единым центром выработки вектора развития. Такой механизм выражения коллективной воли не отвечает современным угрозам и вызовам для государства и общества. Одной из таких угроз являются кризисные явления в мировой экономике, которые ведут не только к замедлениям темпов экономического роста, но и к резкому ухудшению уровня жизни, как отдельных стран, так и регионов мира.

В такой ситуации важным является обеспечение устойчивого развития территорий и отдельных субъектов Российской Федерации. При этом на региональном уровне процесс согласования интересов зачастую, также как и на федеральном, лишен конкуренции между субъектами. А многие из них из этого процесса просто исключены. Несмотря на подобный баланс интересов

между субъектами в процессе принятия решений, одним из наиболее важных вопросов текущей повестки дня в России, как на региональном, так и на федеральном уровне является вопрос комплексного развития регионов и территорий. Более того, выработка и осуществление мер государственного регулирования развития территорий и их взаимодействия – главная задача региональной политики государства¹.

Региональной политике в России в ее нынешнем виде присущи размытость, аморфность нормативно-правовой базы государственного регулирования территориального развития. Она имеет по существу патерналистский характер, так как строится на безусловном доминировании федеральной власти в решении практически всех важнейших вопросов территориального развития. В свою очередь, это настраивает органы государственной власти субъектов на максимизацию поступлений из федерального центра. Тем самым нормальная жизнедеятельность одних территорий обеспечивается за счет перераспределения части прибыли, получаемой другими регионами.

Региональная политика должна быть ориентирована на обеспечение устойчивого роста экономики субъектов, повышение реальных доходов и улучшение качества жизни населения на основе расширения и углубления межрегиональной кооперации, а также развития эффективного сотрудничества с другими государствами, их региональными группами². Решение указанного вопроса невозможно себе представить без активного участия всех заинтересованных субъектов отдельно взятой территории, в том числе местного населения, науки и бизнеса, что предполагает необходимость согласования их интересов.

¹ См.: С. Большаков. Государственная политика и региональные экономические стратегии: проблемы синхронизации, комплексности и целостности. Проблемы формирования государственных политик в России. Материалы всероссийской научной конференции. 2006. С. 736.

² См.: С. Большаков. Там же. С. 736.

Одним из наиболее широко распространенных на Западе инструментов политической деятельности и согласования интересов при определении вектора развития территории является стратегическое планирование. В России стратегическое планирование еще более политизировано и зачастую представляет собой не реальный инструмент развития территории, а дань существующей моде, которая формируется федеральным центром. В то же время региональные политические режимы в России асимметричны как по своей динамике, так и по наличию конкуренции в процессе принятия решений между заинтересованными субъектами. В связи с этим и стратегическое планирование может представлять собой реальный инструмент согласования интересов и оказывать влияние на формирование и развитие региональной публичной политики. Однако **отсутствие конкуренции между заинтересованными субъектами в процессе принятия решений** не позволяет расценивать стратегическое планирование в России в качестве реального фактора, оказывающего влияние на публичную политику в регионе. Таким образом, проблема отсутствия конкуренции является центральной в настоящем исследовании. По нашему мнению, создать необходимые условия для развития конкуренции в процессе принятия решений по вопросам развития территории возможно через процесс согласования интересов и закрепления мер ответственности разработчиков и исполнителей документов стратегического планирования.

Несмотря на указанную проблему в последнее время стратегии как инструменту развития территории уделяется все больше внимания не только со стороны федерального центра, но и со стороны регионов. Нельзя с уверенностью сказать о том, что стратегия занимает центральное место для определения вектора развития отдельного региона, но многие субъекты РФ активно применяют методы стратегического планирования в процессе управления развитием территории. При этом практика каждого региона является своеобразной и уникальной, в том числе ввиду асимметричности региональных политических режимов. В целях разрешения указанной нами

проблемы интересно было бы изучить опыт регионов России с разными региональными политическими режимами в части использования стратегического планирования. Более того, стратегическое планирование как инструмент развития значительно расширяет набор указанных инструментов. Однако, по данным Министерства регионального развития России, современные инструменты в систему государственного управления региональным развитием внедряются чрезвычайно медленно. Этому способствует ряд причин, в том числе:

1) проведение административной реформы и внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, сосредоточилось в основном на федеральном уровне государственной власти. В силу этого трудно определить качество регионального управления, выделить показатели развития российских регионов, зафиксировать их связанность с действиями органов государственной власти;

2) отсутствует признанная типология регионов, позволяющая дифференцировать показатели развития территории для каждого ее типа, а на основании этого определить по отношению к ним параметры государственной политики;

3) отсутствуют механизмы согласования и синхронизации стратегий регионального развития субъектов Российской Федерации, стратегий развития муниципальных образований и федеральных отраслевых стратегий, что необходимо в условиях многоуровневого стратегического планирования;

4) не выработаны приоритеты в отношении развития конкретных регионов страны, призванных обеспечить и поддержать решение общенациональных задач;

5) различные аспекты деятельности территориального планирования «разнесены» по различным ведомствам. Реформы инфраструктур (транспорт, связь, энергетика, ЖКХ) и в целом последствия реализации пакета реформ на территориальном уровне не скоординированы и не синхронизированы;

б) утрачена культура планирования использования ресурсов территории. Проектно-планировочная документация сохраняется в том виде, в каком она сложилась еще в советскую эпоху.

Таким образом, **текущая ситуация в социально-экономическом развитии страны**, характеризующаяся новыми вызовами и угрозами, а также **повышенный интерес федерального центра и регионов к инструменту стратегического планирования** в условиях **асимметричности региональных политических режимов** и **ущемления конкуренции в процессе принятия решений по вопросам развития территории** обосновывают актуальность нашего исследования.

Объект исследования. В качестве объекта нашего исследования выступает реализация публичной политики в регионах посредством стратегического планирования.

Предмет исследования. Предметом нашего исследования является согласование интересов, определение и закрепление ответственности политических акторов в процессе стратегического планирования в регионах.

Цель и задачи исследования.

Определение эффективных практик согласованного и ответственного стратегического планирования на примере Калининградской, Кировской областей и Пермского края.

Для достижения указанной цели мы ставим перед собой следующие задачи: Изучить и систематизировать существующие понятия и признаки стратегического планирования, определить его соотношение с публичной политикой;

Проанализировать процесс согласования интересов субъектов стратегического планирования в рассматриваемых регионах;

Проанализировать теоретические основы ответственности субъектов стратегического планирования;

Провести анализ практик стратегического планирования как инструмента публичной политики в регионах России (на примере

Калининградской, Кировской областей и Пермского края). Сначала мы проанализируем процесс разработки стратегий с точки зрения участвующих субъектов и наличия процесса согласования интересов между ними. Затем остановимся на вопросах ответственности участников процесса стратегического планирования. В завершении проанализируем указанные процессы с точки зрения регионального политического режима и характеристики социально-экономического развития региона.

Теоретико-методологическая база исследования. В качестве теоретико-методологической базы исследования мы предлагаем использовать подходы кафедры публичной политики Национального исследовательского университета – Высшая Школа Экономики и ее представителей в лице Н.Ю. Беляевой и Д.Г. Зайцева в части разработки понятия публичная политика и использования субъектного подхода при проведении политического анализа. В основу анализа стратегического планирования и его соотношения с публичной политикой положены подходы и научные разработки школ классического менеджмента и государственного управления Америки, Западной Европы и России в лице таких представителей как И. Ансофф, Г. Минцберг, А. Гранберг, Ю. Васильев, А.Семенов, С.А. Липина, Н.В. Новичков, О. Чиркунов, Е.Г. Ясин и др.

Важной основой для проведения нашего исследования станет новое понимание мирового порядка через концепт governance, что позволяет рассматривать систему общественных отношений с точки зрения множества регуляторов и их изначально меняющегося значения.

Использование указанных теоретических наработок позволяет анализировать процесс стратегического планирования с точки зрения субъектного статуса участвующих в нем сторон для определения их реального влияния на процесс принятия решений. Степень вовлеченности определяет уровень конкуренции между заинтересованными субъектами, что, в свою очередь, позволяет определить эффективность существующей практики разработки стратегии.

Методы исследования. В качестве общенаучных методов исследования нами будут применены *сравнительный анализ*, с помощью которого будут сопоставлены стратегические документы территориального развития рассматриваемых регионов России. С помощью методов *обобщения и систематизации* будет проведена обработка выявленных эффективных практик стратегического планирования в регионах.

Что касается собственно политологических методов работы, то среди них мы будем использовать следующие. *Использование корреляции* позволит, установить связь между региональным политическим режимом и качеством процесса согласования интересов.

Анализ документов, а именно *контент-анализ*, позволит выявить эффективные практики согласования интересов и закрепления ответственности субъектов стратегического планирования в регионах (об этапах проведения анализа стратегий регионов более подробно сказано в разделе исследования о целях и задачах).

Использование данных о текущем социально-экономическом развитии рассматриваемых регионов позволит составить портрет развития субъектов и провести их типологию в соответствии с существующими наработками в этой области.

Практическая значимость исследования состоит в возможности применения выявленных успешных практик (с точки зрения согласования интересов и закрепления ответственности участников) разработки документов стратегического развития территории в практической деятельности других субъектов. Существует большая вероятность, что предложения по результатам исследования не смогут решить существующую проблему в долгосрочной перспективе, но смогут несколько изменить ситуацию хотя бы на период разработки единого нормативного документа о стратегическом планировании на федеральном уровне.

Структура исследования. Представленное исследование состоит из введения, трех глав и заключения. Во введении рассматриваются

предлагаемые к изучению проблемы, формулируются цели и задачи исследования, определяется предмет изучения. Кроме того, внимание уделяется методам исследования и теоретико-методологической базе.

Первая глава посвящена рассмотрению стратегического планирования в качестве инструмента реализации публичной политики. Особое внимание уделено понятию и признакам стратегического планирования с точки зрения государственного управления и управления бизнес-процессами. Отдельно рассмотрен вопрос о стратегическом планировании как инструменте управления, о соотношении понятий планирования и управления. В заключение рассмотрено значение стратегического планирования для целей реализации публичной политики.

Вторая глава исследования раскрывает вопросы согласования интересов и ответственности субъектов стратегического планирования. Отдельно анализируются субъекты, их ресурсы и интересы. Проанализирован вопрос, связанный с этапами стратегического планирования.

Третья (наиболее обширная) глава исследования знакомит с анализом практик стратегического планирования в регионах России: Калининградской и Кировской областях, а также в Пермском крае. В каждом из параграфов, посвященному практике отдельного субъекта, приводятся мотивы для выбора именно данного региона, дается характеристика социально-экономического развития субъекта и регионального политического режима, приводится анализ процесса разработки стратегии развития территории. В ходе указанного анализа основной акцент сделан на выявлении процессов согласования интересов и практик закрепления ответственности разработчиков и исполнителей стратегий.

В заключении приводятся выводы по результатам исследования в соответствии с поставленными целями и задачами.

ГЛАВА 1. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

§ 1.1. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В данном разделе исследования внимание будет уделено разбору понятия стратегического планирования и его признаков. Коснемся мы и близкого по духу стратегическому планированию, но более широкому по содержанию и более распространенному сегодня понятия стратегического управления. В современном обществе, жизнь которого регламентирована нормами права некоторые понятия могут быть закреплены в законодательстве. Тем не менее, ни доктрина, ни закон в настоящее время не предлагают универсального определения стратегического планирования/управления.

Наукой предложены следующие подходы к его определению.

А. Чандлер предлагает понимать под стратегическим планированием процесс по определению основных долгосрочных целей и задач, а также по утверждению курса действий и распределению ресурсов, необходимых для достижения этих целей³.

Гарвардская группа ученых под руководством К. Эндрюса и Р. Кристенсена предлагает дополнить определение, предлагаемое А. Чандлером путем ответа на вопрос о тех сферах деятельности, которые будут приоритетными по своему характеру. Разработчики ставят перед собой вопрос о том, чем мы занимаемся в настоящее время, но не должны заниматься, а также чем мы не занимаемся, но должны заниматься⁴. Речь идет о поиске избыточных направлений деятельности, которые отягощают процесс развития фирмы либо территории, а также о поиске новых направлений деятельности, с помощью которых развитие станет более вероятным.

³ См.: Стратегический менеджмент. Под ред. Петрова А.Н. СПб. Питер. 2005. С. 13.

⁴ См.: Стратегический менеджмент. Под ред. Петрова А.Н. СПб. Питер. 2005. С. 14.

И. Ансофф предлагает понимать стратегическое планирование как следование определенному набору правил в процессе принятия решений. При этом указанные правила делятся на 4 группы: правила, необходимые для оценки деятельности фирмы, правила регулирующие отношения фирмы с третьими лицами, правила, с помощью которых фирма регулирует свою внутреннюю деятельность, и наконец, правила, по которым фирма ведет свою повседневную деятельность⁵.

Г. Минцберг предлагает определять стратегическое планирование через понятие стратегии, которое раскрывается через систему «5Р»: план (plan), образец, модель, шаблон (pattern), позиционирование (position), перспектива (perspective), проделка, отвлекающий маневр (ploy). Стратегия как план представляет собой набор определенных курсов действий, выработанных в соответствии с ситуацией. Стратегия как шаблон предлагает учитывать поведение высшего руководства фирмы либо государства. Стратегия как позиционирование предполагает соотнесение фирмы либо территории с внешними условиями, а стратегия как перспектива понимается Г. Минцбергом как «воспринятый путь завоевания мира». Один из наиболее интересных элементов системы Г. Минцберга – это стратегия как маневр. Под ним автор понимает такое свойство стратегического планирования, которое позволяет исполнителям стратегии ясно осознавать цели и задачи, но не позволяет это делать конкурентам⁶. С одной стороны этот элемент стратегии можно распространить лишь на сферу деятельности коммерческих фирм. Однако, по нашему мнению, указанное свойство необходимо применять и при разработке стратегий территориального развития. Каждый из регионов должен бороться за инвестора, жителя, работника и свое будущее. Государственная политика выравнивания социально-

⁵ См.: Стратегический менеджмент. Под ред. Петрова А.Н. СПб. Питер. 2005. С. 15.

⁶ См.: Стратегический менеджмент. Под ред. Петрова А.Н. СПб. Питер. 2005. С. 18.

экономического развития способствует распространению «патерналистских» настроений среди регионов.

По мнению Дж. Ф. Дикса и Х. Ли, стратегическое планирование представляет собой процесс с помощью которого становится возможным определить миссию деятельности фирмы и более точно понять качества ее будущей деятельности⁷.

В соответствии с позицией Комиссии по вопросам городского стратегического планирования последнее представляет собой специфический инструмент управления, который предполагает участие местного населения в процессе принятия политических решений на локальном уровне⁸.

По мнению Х. Икевалко, стратегическое планирование, помимо прочего, включает в себя действия по мониторингу окружающей среды, существующих трендов на мировых и местных рынках, потребностей потребителей производимых услуг, а также по оценке деятельности конкурентов⁹.

Л.М. Эдвардс, занимаясь изучением стратегического планирования, приводит его следующее определение: стратегическое планирование представляет собой общепризнанный и поощряемый процесс в деятельности органов государственной власти¹⁰.

По мнению консалтинговой фирмы Berkshire Advisors, Inc стратегическое планирование призвано ответить на следующие вопросы:

- в каком положении находится фирма в настоящее время (каковы характеристики внешней среды) и к какому результату фирма должна прийти в обозримом будущем (каким образом необходимо изменить внешнюю среду);

⁷ См.: John F. Dix and H. Lee “Buck” Mathews Business Development Index, Ltd. and The Ohio State University Columbus, Ohio, p. 1.

⁸ См.: Policy paper on Strategic Urban Development. p. 2.

⁹ См.: H. Ikavalko. Dissertation for the degree of Doctor of Science in Technology. Helsinki University. 2005. p. 7.

¹⁰ См.: L.M. Edwards. Strategic Planning in Local Government: Is the Promise of Performance a Reality?. Public Management and Policy Dissertations. 2012. p. 2.

- что вы собираетесь предпринять для достижения поставленных целей;
- каким образом вы будете достигать поставленных целей¹¹.

С весьма интересной точки зрения рассматривают стратегическое планирование К. Нареп и В. Ри-Сойвер. Они представляют в качестве одной из дефиниций стратегического планирования его определение как процесса, который позволяет повысить эффективность деятельности государственного аппарата. Более того, стратегическое планирование выступает своего рода гарантией демократических ценностей¹².

Единственным на сегодняшний день легальным определением стратегического планирования в нашей стране является то, что содержится в Указе Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации»¹³ (далее – Основы). В соответствии с Основами под стратегическим планированием понимается определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности. Представленное определение стратегического планирования значительно сужает объем дефиниций, предлагаемых ведущими учеными в данной области. Кроме того, налицо упор, сделанный в сторону национальной безопасности и обороны. Следует отметить, что Указ имел гриф «для служебного пользования», что явно противоречит указанным выше представлениям ученых о роли стратегического планирования как garante демократических ценностей.

В развитие настоящего Указа, а также Указа Президента В. Путина от 07 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»¹⁴ в настоящее время проект федерального закона

¹¹ См.: Strategic planning for local governments by Berkshire Advisors, Inc. p. 1.

¹² См.: K. Narep & V. Rea-Soiver. Strategic planning process on central and local level: performance plans as the element of the strategic planning in the public administration in Estoni. Интернет ресурс: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007841.pdf>.

¹³ Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

¹⁴ Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

«О государственном стратегическом планировании» находится в нижней палате российского парламента после принятия его в первом чтении 21 декабря 2012 года. В соответствии с данным проектом стратегическое планирование представляет собой регламентируемую законодательством Российской Федерации деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с участием профессиональных союзов и объединений работодателей, общественных, научных и иных организаций по государственному прогнозированию, программно-целевому и территориальному планированию, а также мониторингу реализации документов государственного стратегического планирования, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и укрепления национальной безопасности¹⁵. Представленное определение значительно шире определения, данного в Основах. Оно дает представление о субъектах, которые осуществляют деятельность по государственному стратегическому планированию. Кроме того, данное определение раскрывает суть планирования, которая выражается в составлении прогнозов, территориальном планировании, а также мониторингу реализации документов стратегического планирования. Круг субъектов, закрепленных в определении достаточно широк и, вероятно, отвечает лучшим наработкам в теории стратегического менеджмента. В то же время, население как таковое либо отдельный гражданин фактически исключены из процесса стратегического планирования. Возможно, законодатель подразумевает возможности участия граждан в процессе стратегического планирования через общественные, научные и иные организации. Однако на практике все чаще всего заканчивается полным запретом для любой индивидуальной инициативы. Косвенным

¹⁵ Проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании» № 143912-6. Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

подтверждением тому может служить предлагаемая редакция статьи 7 проекта федерального закона, которая закрепляет перечень участников государственного стратегического планирования. Среди представленных в статье нет даже научных организаций и иных объединений, предусмотренных в определении, не говоря уже об индивидуальных гражданах. Неким послаблением в этом плане выглядит статья 12 проекта, которая предусматривает возможность общественного обсуждения документов стратегического планирования. При этом законодатель сразу же создает возможности для ограничения общественной инициативы, в том числе путем указания на закрытый характер документов стратегического планирования, содержащих государственную тайну. Помимо этого, указано на то, что форма и порядок общественного обсуждения устанавливаются Президентом, Правительством либо высшим должностным лицом субъекта РФ, что создает дополнительные возможности для введения ограничений общественного участия в процессе стратегического планирования.

В связи с этим особый интерес представляют заключения на указанный законопроект, которые были представлены как со стороны профильных комитетов Государственной Думы, так и со стороны Общественной палаты. Из 5 заключений наиболее существенные и обоснованные замечания содержатся в заключениях Правового управления аппарата Государственной Думы, а также в заключении Общественной палаты. Последнее содержит предложения по расширению круга участников стратегического планирования за счет включения в него объединений работодателей и иных представителей предпринимательского сообщества. Более того, по мнению Общественной палаты, в законопроект необходимо ввести нормы, закрепляющие ответственность участников государственного стратегического планирования. Но этого вопроса мы коснемся чуть позднее.

Исходя из сказанного, можно сделать вывод о том, что легальная дефиниция стратегического планирования в настоящее время не выработана окончательно. С одной стороны, существует возможность доработать ее в

соответствии с достижениями науки в этой области. С другой стороны, уже сейчас видны те приоритеты, которые будут в центре внимания властей в процессе государственного стратегического планирования, что не может не тревожить.

Таким образом, как представителями науки, так и законодателями, действующими на основании научных разработок, в настоящее время предлагается множество интерпретаций стратегического планирования. При этом все они в чем-то схожи. Скорее всего, что указанные пересечения и формируют основные (с точки зрения формальной логики – существенные) признаки понятия стратегическое планирование. Ниже мы попытаемся указать на данные признаки, исходя из вышеприведенного многообразия дефиниций.

Прежде всего, стратегическое планирование – это не одномоментное действие, а длящийся процесс.

Стратегическое планирование характеризуется тем, что позволяет заглядывать в будущее, используя ресурсы настоящего.

Стратегическое планирование довольно регламентированный процесс, который предполагает наличие выбора между альтернативами.

Стратегическое планирование предполагает вовлечение местного населения в процессы принятия решений о судьбе территории.

Стратегическое планирование нацелено на достижение определенного результата.

Для целей настоящего исследования под стратегическим планированием/управлением понимается процесс, связанный с разработкой и реализацией стратегии развития территории, который характеризуется совместной работой множества заинтересованных субъектов, обладающих определенными ресурсами, предполагающей выбор альтернатив развития, которые позволяют создать для территории конкурентное преимущество в развитии.

§1.2. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ

Стратегическое планирование в качестве направления научной мысли появилось достаточно давно. В древнем мире стратегическое планирование было характерно, прежде всего, для военных наук (Древняя Греция «Стратагемы», Сунь Цзы «Искусство войны» и т.п.)¹⁶.

На последующих этапах становления данного направления оно относилось по большей части к сфере ведения бизнеса, а не управления регионами либо странами. Начало 20 века обычно называют истоком идей стратегического планирования. Школа научного менеджмента, а впоследствии и классическая школа управления называли планирование одной из основных функций по управлению предприятием¹⁷. В этот период планирование было краткосрочным и сводилось к двум основным формам: бюджетирования и контроля. Предположения о стабильном характере внешней деловой среды позволяли не заниматься иными задачами помимо ежегодного составления бюджета компании и последующего контроля за его исполнением. Со временем влияние научно-технического прогресса, глобализация рынков и появление транснациональных корпораций привели к необходимости построения долгосрочных планов, нацеленных на будущее.

Долгосрочное построение планов в развитии фирмы прочно вошло в жизнь в середине 20 века. На первом этапе своего развития оно понималось в буквальном смысле этого слова, и полностью было связано с перенесением тенденций развития предприятия на будущий период. Позднее (начало 60-х гг. 20 века) стратегическое планирование приобретает целевой характер, ресурсы рассматриваются в качестве средств достижения целей, а план

¹⁶ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.anspa.ru>.

¹⁷ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.0prom.ru/>.

(впервые) представляет собой «набор возможных альтернатив в соответствии с возможными изменениями деловой окружающей среды»¹⁸.

К середине 70-х гг. 20 века репутация стратегического планирования как надежного и незаменимого инструмента управления фирмой пострадала ввиду ряда экономических кризисов (в том числе в нефтяной промышленности), а также постоянно нарастающего усложнения деловых отношений. Выдвигались предположения о неспособности стратегического планирования справиться с той нагрузкой, которую несет в себе волнообразное развитие экономических систем. При этом мало кто из представителей научного мира решался полностью отказаться от необходимости составления долгосрочных планов в развитии фирмы. В связи с этим ученые занялись поиском альтернатив существующей системе планирования. На смену ей пришло направление стратегического менеджмента. Это понятие по своему объему более широкое, чем стратегическое планирование. Впервые понятие «strategic management» было использовано в выступлении И. Ансоффа на конференции Высшей школы управления при Университете Вандербилта в 1973 году. С этого времени термин стратегическое управление вытеснил понятие стратегического планирования на второй план. Г. Минцберг в своих исследованиях пришел к выводу о том, что стратегия не может быть спланирована, поскольку планирование по своей сущности следует относить к анализу, а стратегия является примером синтеза¹⁹. В настоящее время стратегическое управление получило широкое распространение в корпоративной среде крупнейших фирм (BP, Shell, Philips, General Electric, IBM, British Airways, etc)²⁰.

Несмотря на то, что планирование как инструмент управления впервые начал изучаться на микроуровне отдельно взятой фирмы, а большинство

¹⁸ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.oprom.ru>.

¹⁹ См.: Г. Минцберг. Взлет и падение стратегического планирования. 1994. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.vestnikmanagement.spbu.ru>.

²⁰ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.anspa.ru>.

представителей школы стратегического менеджмента изучали его именно с этой точки зрения, стратегическое управление на государственном уровне также имеет свою историю. Особенно интересно посмотреть на работы советских ученых в области стратегического планирования (Ю. Васильева, М. Крейсберга, А. Стерлина, А. Семенова), которые рассматривали его в качестве феномена, характерного для фирм, ведущих свою деятельность в капиталистических странах. В то же время в Советском союзе с момента его создания активно применялись методы планирования, были созданы специальные государственные органы, отвечавшие за составление и выполнение планов по развитию страны (Госплан, Высший совет народного хозяйства).

Из зарубежных стран наибольший опыт в сфере стратегического планирования в 20 веке приобрели Франция и Япония, стремившиеся к скорейшему восстановлению разрушенных войной экономик. При этом в качестве основания для распространения стратегического планирования на государственном уровне принято считать научные направления политической философии, а также научные течения футуризма²¹.

Таким образом, стратегическое управление с течением времени стало широко применяемым на практике инструментом, который позволяет преодолевать так называемую «воронку будущего»²², которое является вариативным и нелинейным. Концепция стратегического управления приобрела универсальный характер и может быть применима как к деятельности отдельно взятой фирмы, так и к развитию целого государства. Уделяя основное внимание координации акторов и инструментов стратегического управления, а также объекта и процесса стратегического управления, указанная концепция позволяет достигать желаемого результата в процессе развития²³. По информации А.Шубенковой, в той или иной форме

²¹ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.anspa.ru>.

²² См.: Voros, J. A generic foresight process framework // Foresight № 5 (3), 2003, pp. 10–21.

²³ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.anspa.ru>.

стратегический менеджмент в настоящее время применяется в 106 странах – членах ООН. Кроме того, данный инструмент по методологии ОЭСР применяют 23 и 24 государств – членов данной организации. Стратегический менеджмент продвигается международными организациями, в том числе DESA, Rio+20, UN Millennium Development Goals, OECD, World Bank и др. Примерами использования стратегического менеджмента на различных уровнях являются следующие документы: Европа 2020, Стратегия Страны Басков, Стратегия Барселоны²⁴.

В России в настоящее время стратегический менеджмент также широко применяется как на федеральном, так и на региональном уровне (в том числе местном). На федеральном уровне принята программа развития страны до 2020 года. Проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании» принят Государственной Думой Федерального собрания РФ в первом чтении 21 декабря 2012 года²⁵. Приняты и реализуются отраслевые стратегии развития, в том числе Стратегия развития электросетевого комплекса России до 2030 года,²⁶ Стратегия развития национальной платежной системы²⁷, Стратегия развития ФГУП «Почта России» в 2012-2016 гг²⁸ и др. По данным Справочно-правовой системы «Консультант-Плюс», в настоящее время около 30 субъектов имеют собственные стратегии развития, которые закреплены в 57 документах регионального значения²⁹.

²⁴ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.anspa.ru>.

²⁵ Справочно правовая система Консультант-Плюс

²⁶ Официальный сайт Российской газеты. Режим доступа: <http://www.rg.ru>.

²⁷ Официальный сайт Российской газеты. Режим доступа: <http://www.rg.ru>.

²⁸ Официальный сайт ФГУП «Почта России». Режим доступа: <http://www.russianpost.ru>.

²⁹ Справочно-правовая система Консультант-Плюс.

§1.3. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ

Определив понятие и признаки стратегического планирования, а также его роль в процессе управления развитием территории, попытаемся проанализировать его роль и значение в публичной политике. Подобная постановка вопроса неслучайна, в том числе и потому, что ранее мы приводили мнения о том, что стратегическое планирование предполагает обязательное участие местного населения в подготовке соответствующих документов. Более того, некоторые ученые говорят также о том, что стратегическое планирование выступает гарантом демократии в обществе.

Основное внимание исследования сосредоточено на рассмотрении территориального стратегического планирования, то есть того, что посвящено вопросам развития региона, города и т.п. Производственное стратегическое планирование мы не будем рассматривать столь подробно, но говорим о его существовании, хотя к настоящему времени и то, и другое во многом схожи и пересекаются по многим параметрам.

Говоря о понятии территориального стратегического планирования, мы указали на множество субъектов, которые принимают активное участие в разработке документов стратегического планирования. Каждый из субъектов имеет собственные ресурсы и взгляды на дальнейшую судьбу региона. Для разработки единого документа субъекты должны договариваться, вести активный диалог, идти на уступки, формировать свою переговорную позицию, исходя из общего интереса.

По мнению Н.Чуркиной, территориальное стратегическое планирование можно определить как самостоятельный выбор местным сообществом целей и основных направлений устойчивого социально-экономического развития в динамичной конкурентной среде³⁰. При этом конкурентоспособная стратегия

³⁰ Н.Чуркина. Территориальное стратегическое планирование как механизм реализации публичной политики в регионе. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.rapn.ru..>

может быть разработана только при условии многостороннего и конструктивного диалога бизнеса, власти и общества. А наличие подобного диалога как раз и является подтверждением существования публичной политики в регионе.

С одной стороны, Н.Чуркина рассматривает стратегическое планирование лишь как инструмент реализации публичной политики, тем самым признавая ее существование *a priori*. Указанное положение публичной политики свойственно ее пониманию в американской традиции (это все, что делает или не делает правительство по вопросам, волнующим большинство граждан)³¹. С другой стороны, успешность стратегического плана зависит от наличия публичной политики как таковой. Взаимосвязь носит обратный характер, но она налицо. В таком контексте публичная политика понимается в европейской традиции, предполагая в выработку государственных решений большого количества негосударственных акторов, общественных объединений, бизнеса и т.д.³².

И. Виданова рассматривает стратегическое планирование в качестве инструмента реализации публичной политики. Точнее даже будет сказать не инструмента реализации, а инструмента ее продвижения и достижения поставленных целей и задач. Автор говорит о том, что квинтэссенцией политического анализа является оценка политических альтернатив и их «упаковка» в формат стратегий и программ³³. Такой подход говорит о признании первичного характера публичной политики.

С. Большаков, в свою очередь, раскрывает стратегическое планирование через ряд институциональных блоков и технологий. Одним из таких блоков является публичная коммуникация о приоритетах и самоопределение

³¹ См.: Н.Беляева. Публичная политика в России: кто и как ее формирует?//Полития. 2012. № 1. С. 168.

³² См.: Н.Беляева. Там же. С. 169.

³³ См.: И.Виданова. Основы публичной политики для гражданских активистов. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.hse.ru>.

участников региональной ситуации³⁴, что может быть обозначено как наличие проявлений публичной политики. Не менее интересным блоком или технологией является определение приоритетов регионального развития и согласование стратегических интересов, что вполне вписывается в поле публичной политики. Таким образом, публичная политика и стратегическое планирование в рассматриваемом случае не просто опосредуют друг друга, но и довольно трудно делимы.

А. Маршалова и А. Новоселов рассматривают процесс планирования и управления региональной экономикой с точки зрения наличия в нем системы методологически принципов, среди которых называется необходимость сочетания интересов всех экономических субъектов, участвующих в процессе регионального воспроизводства, а также принцип ответственности за осуществление функций управления³⁵. Процессы согласования интересов и принцип ответственности в любой деятельности как нельзя лучше отражают суть публичной политики, характер поведения акторов. В данном случае основы публичной политики заложены в основы процесса управления регионом.

Таким образом, указанные примеры понимания соотношения публичной политики и стратегического планирования позволяют сделать вывод о том, что в зависимости от территории (даже в рамках одной страны), научной школы, взятой за основу для осуществления планирования, расстановки сил и содержания процесса согласования их интересов, оно может меняться и соответствовать как американской и европейской традициям понимания публичной политики, так и глобальной, когда, к примеру, в работу над стратегией регионального развития включаются всемирно признанные научные организации, международные организации и т.п. Невозможно дать однозначно верный ответ на вопрос о том, что для чего является средством

³⁴ См.: С.Большаков. Указ соч. С. 732.

³⁵ См.: А.Маршалова, А.Новоселов. Указ соч. С. 45-46.

публичная политика для стратегического планирования или наоборот. Важнее то обстоятельство, что оба процесса несут в себе общие принципы согласования интересов и взаимной ответственности субъектов, которые принимают в них участие.

В следующей главе более подробно будет изучен процесс согласования интересов субъектов стратегического планирования и их взаимная ответственность.

ГЛАВА 2. СОГЛАСОВАНИЕ ИНТЕРЕСОВ РАЗРАБОТЧИКОВ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ИСПОЛНИТЕЛЕЙ В ПРОЦЕССЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

§2.1 СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: СУБЪЕКТЫ, ИХ РЕСУРСЫ И ИНТЕРЕСЫ

Среди ученых и среди практиков нет единого мнения о том, кто должен принимать участие в процессе стратегического планирования. Таким образом, вопрос об акторах стратегического планирования остается открытым для дискуссии.

В течение достаточно продолжительного периода времени в истории нашей страны такой дискуссии не могло быть в силу того, что государство подменяло собой всех возможных акторов стратегического планирования. Для этого создавались специальные учреждения, в том числе Госплан.

В настоящее время стратегическое планирование также признается необходимым инструментом в процессе управления развитием территории. Однако вопрос об акторах не решен так же однозначно.

По мнению Н. Петрова и А. Сидоренко, стратегия развития региона была личной инициативой губернаторов до 2006 года. Позднее она стала обязательным документом для любого регионального лидера. Писались такие стратегии преимущественно под выборы, что исключает системный характер процесса стратегического планирования. С переходом к системе назначения губернаторов стратегии стали принимать характер статусного приобретения, необходимого элемента в джентльменском наборе губернатора. По своей сути они превратились не в план по решению актуальных проблем, а в имидж-проспект региона, желаемое, воображаемое видение своей области в будущем³⁶.

³⁶ См.: Власть, бизнес, общество в регионах: неправильный треугольник. Под ред. Н.Петрова и А.Титкова. Моск. Центр Карнеги. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН). 2010. С. 45-46.

В настоящее время стратегии разрабатываются довольно ограниченным кругом отраслевых институтов и консалтинговых компаний. В некоторых случаях регионы используют местные ресурсы для написания стратегий, однако зачастую этого бывает недостаточно и приходится обращаться к питерским или московским структурам³⁷.

Роль губернатора как активного актора в процессе определения вектора социально-экономического развития территории подтверждается и П. Дружининым и В. Дружининым. По их мнению, влияние института губернаторской власти распространяется на все уровни политических отношений, придает им определенную целостность и законченность³⁸.

В соответствии с позицией О. Белокрыловой, одним из принципов взаимодействия государства и бизнеса в современной России должен стать принцип «институционализации взаимоотношений предпринимательских структур, гражданского общества, и органов власти через создание институтов Общественной палаты, лоббирующих структур, саморегулируемых организаций предпринимателей, работодателей и др.»³⁹.

При этом, по мнению А. Татаркина, в целях успешного развития регионов необходим поиск новых источников и институтов повышения конкурентоспособности территории. Одним из таких источников должен стать человеческий фактор в социально-экономическом, пространственном и всем общественном развитии на всех уровнях общественной иерархии.

Другим источником должна стать возрастающая роль государства и его органов в регулировании пространственного развития России с активным

³⁷ См.: Н.Петров, А.Титков. Указ. соч. С. 48.

³⁸ См.: П. Дружинин, В. Дружинин. Взаимодействие региональных политических институтов и экономики региона // Регионоведение. 2012. № 3. С. 53.

³⁹ См.: О. Белокрылова. Взаимодействие бизнеса и власти в процессе формирования стратегии экономического развития региона. Проблемы формирования государственных политик в России. Материалы всероссийской научной конференции. 2006. С. 564.

подключением к этим процессам общенациональных, региональных и территориальных институтов и механизмов⁴⁰.

Д. Бобина рассматривает в качестве субъекта стратегического планирования местное сообщество, которое, по мнению автора, может быть привлечено к работе с помощью различных каналов коммуникации, а представлено следующими группами: деловая элита, общественные и политические активисты, общественные лидеры, религиозные объединения, органы представительной и исполнительной власти, представители Российской Федерации в субъекте, а также люди «внешнего круга». При этом роль по привлечению указанных групп лиц к процессу стратегического планирования возложена автором на органы местного самоуправления⁴¹.

А. Сухоруков отмечает большую роль общественного и экспертного представительства в процессе принятия решений, в том числе в области стратегического планирования по результатам исследования аналитических сообществ в Республике Карелия⁴².

Широкое гражданское и экспертное участие в процессе стратегического управления являются необходимыми элементами методологии данного процесса, по мнению А. Шубенковой⁴³.

Т. Белкина отмечает, что чаще всего участие гражданского общества в процессе разработки планов стратегического развития продекларировано, нежели практически применено. В то же время реальное участие местных сообществ в процессе разработки стратегических планов значительно обогащает их содержание и выводит их на новый качественный уровень. В

⁴⁰ См.: А. Татаркин. Региональные институты модернизации пространственного развития Российской Федерации // Современные производительные силы. 2012. № 1. С. 96-98.

⁴¹ См.: Д. Бобина. Местное сообщество как субъект и ресурс стратегического планирования // Материалы интернет-конференции «Актуальные проблемы управления и экономики России на современном этапе». Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.ich.tsu.ru..>

⁴² См.: А. Сухоруков. Субъектность региональных аналитических сообществ: критерии, этапы становления и условия. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.politstudies.ru>.

⁴³ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.anspa.ru>.

связи с этим автором предлагается система индикаторов учета общественного мнения в процессе стратегического планирования, включающая в себя:

- учет мнения различных социальных групп населения о проблемах и перспективах развития территории;
- работа общественного совета;
- учет мнения иных (помимо населения) стэйкхолдеров о проблемах и перспективах развития территории⁴⁴.

Ряд авторов уделяют особое внимание обязанности властей по созданию необходимых условий для участия общества в процессе стратегического планирования. Более того, среди привлеченных акторов должны быть те, кто имеют необходимые материальные ресурсы для достижения поставленных целей. В результате подобных действий формируется механизм государственно-частного партнерства. Данный механизм предусматривает не только использование общих ресурсов, но и совместное распределение получаемых выгод и преимуществ⁴⁵.

Отмечает важность участия населения и иных групп интересов в процессе принятия решений и Л.М. Эдвардс, в том числе в целях получения общественных благ лучшего качества⁴⁶.

Таким образом, ни одна из представленных точек зрения на круг субъектов стратегического планирования не дает однозначного ответа на вопрос о его содержании. Однако вполне возможно выделить ряд признаков, которые свойственны практически всем позициям:

- 1) многие отмечают особую роль власти среди всех субъектов стратегического планирования, как в позитивном смысле, так и в негативном.

⁴⁴ Т. Белкина. Мониторинг стратегических планов городского развития. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.pmwar.ru>.

⁴⁵ См.: Policy paper on Strategic Urban Development. p. 3.

⁴⁶ См.: L.M. Edwards. Strategic Planning in Local Government: Is the Promise of Performance a Reality? Public Management and Policy Dissertations. 2012. p. 22-23.

Позитивное значение состоит в особом предназначении власти консолидировать остальных субъектов для активного участия в процессе стратегического планирования. Негативное значение состоит в том, что на практике власть злоупотребляет своим положением и ресурсами и не допускает других субъектов к участию в стратегическом управлении;

2) большинство авторов сходится во мнении о том, что круг субъектов стратегического планирования постоянно должен расширяться за счет всех возможно заинтересованных лиц;

3) практически все авторы говорят о том, что за счет участия в процессе стратегического планирования возможно большего круга субъектов качество документов территориального развития значительно улучшается;

4) ряд авторов отмечают необходимость формализации отношений между властью и обществом посредством подписания «общественного договора» либо создания соответствующих органов (советов, палат) в целях достижения паритета в расстановке сил, а также совместном распределении положительных «эффектов» реализации стратегии территориального развития.

Идеальным вариантом кооперации для разработки стратегии развития территории является тот, что предполагает участие максимального числа заинтересованных лиц. Путем расширения круга участников решается проблема нехватки материальных и интеллектуальных ресурсов для разработки стратегии, с одной стороны, а, с другой, возникает проблема, связанная с множественностью интересов участников стратегического планирования. Для консолидации усилий всех участников в процессе стратегического планирования интерес каждого из них должен быть согласован с интересом другого.

Остановимся подробнее на рассмотрении ресурсов, необходимых для осуществления стратегического планирования. Каждый из потенциальных участников обладает собственными уникальными ресурсами, которые могут быть использованы для разработки стратегии. Исключение кого-либо из

участников из процесса разработки стратегии может привести к утрате соответствующего ресурса.

По мнению Л.М. Эдвардса, процесс разработки стратегии требует большего количества ресурсов в части временных затрат, денежных средств и человеческого капитала, чем обычно располагает государство. Указанные ресурсы необходимы для организации встреч, распределения усилий участников планирования, проведения аналитических исследований, подготовки докладов и распространения иной информации⁴⁷.

Попытаться решить проблему нехватки ресурсов возможно за счет привлечения новых участников к процессу стратегического планирования, а также за счет наиболее эффективного использования уже имеющихся ресурсов.

Как ранее было установлено региональная (местная) власть в настоящее время является наиболее активным субъектом процесса стратегического планирования, в том числе и за счет аккумуляции в ее руках наибольшего количества различных ресурсов. К материальным ресурсам власти относятся средства регионального бюджета, региональный имущественный комплекс, существующую инфраструктуру. К нематериальным ресурсам относятся возможность власти оказывать влияние на иных субъектов, участвующих в процессе разработки и реализации стратегии, полномочия по разработке и принятию нормативной базы для реализации стратегии. Относятся к нематериальным ресурсам региональной власти и существующие возможности активного взаимодействия с высшей государственной властью в стране, в том числе по вопросам участия в государственных программах территориального развития, получения федерального финансирования программ регионального уровня. Одним из наиболее важных нематериальных ресурсов региональной власти является человеческий

⁴⁷ См.: L.M. Edwards. Strategic Planning in Local Government: Is the Promise of Performance a Reality? Public Management and Policy Dissertations. 2012. p. 25.

ресурс: служащие органов государственной власти и местного самоуправления.

Интеллектуальный ресурс местного населения также может быть использован при разработке стратегии развития территории. Идеи, взгляды, мнения, аргументированные позиции по различным вопросам развития территории могут быть приняты во внимание разработчиками. В ряде случаев указанный ресурс может быть материализован в виде официальных обращений и инициатив местного населения, митингов, шествий и т.п. Не исключается и возможность пожертвований отдельных лиц, направленных на создание и реализацию программ развития территории.

Научное сообщество региона также обладает потенциалом, который может быть направлен на благо развития территории. Наследием советской системы являются региональные экономические институты Госплана, которые имеют определенный опыт в области планирования территориального развития. Каждый из субъектов в России имеет на своей территории высшее учебное заведение, которое занимается научными разработками. Проблема заключается в том, что не всегда результаты этой деятельности полезны обществу данного региона. Поэтому для наиболее эффективного использования научного ресурса необходимо обеспечить большую степень включенности научных организаций в процесс разработки стратегии регионального развития и минимизировать дисбаланс между потребностями региона в сфере научных разработок и реальным продуктом, который поступает на рынок.

Сектор средств массовой информации на региональном уровне должен являться средством пропаганды планов по развитию территории. Наполнение указанного сектора в настоящее время довольно скудно. Традиционно он представлен региональными и местными печатными изданиями, телеканалами, которые представляют собой филиал центрального телеканала либо телеканалы, которые финансируются за счет средств региональных финансово-промышленных групп. В последнее время широкое

распространение получили сетевые информационные ресурсы: официальные сайты, блоги, дневники, которые пополняются новыми данными на постоянной основе. Потенциал указанных средств распространения информации до конца не освоен, в том числе по причине отсутствия доступа к сети Интернет в отдаленных точках конкретно взятого региона.

Некоммерческие организации региона могут быть использованы для целей организованного объединения интеллектуального ресурса местного населения. В настоящее время их положение осложняется постоянным вниманием государства к источникам финансирования некоммерческого сектора. Ожидать коренного изменения подхода к построению отношений между государством и некоммерческими организациями в ближайшем будущем вряд ли стоит.

Обладая не только значительными материальными, но и интеллектуальными ресурсами, региональный бизнес активно участвует в жизни территории в зависимости от условий того соглашения, которое заключено с региональной властью. Разделяя влияние и сферы ответственности, бизнес и власть ограничивают себя в достижении своих целей стратегического характера. Деликатно избегая вмешательства в сферы деятельности друг друга бизнес и власть не образуют стратегического альянса для развития региона. В силу указанной специфики отношений бизнеса и власти в регионе возникает разобщенность коллективных действий по вопросам развития территории, что ведет к разобщенности материальных и интеллектуальных ресурсов.

По замечанию Н. Петрова, власть обладает ресурсами в виде мощи государственного аппарата с учетом его репрессивных возможностей, механизма выработки правил и контроля над их соблюдением, включая возможности их избирательного применения. Бизнес обладает финансовыми ресурсами и возможностью осуществлять корпоративное давление на власть в целом, а в индивидуальном плане – на отдельных ее представителей с

целью получения нужных результатов. У общества помимо общественного мнения есть в резерве колоссальная социальная энергия⁴⁸.

Таким образом, каждый потенциальный субъект процесса стратегического планирования обладает ресурсами, которые могут быть использованы при разработке стратегии. Количество этих ресурсов у всех разное. Причина их неприменения заключается в исключении конкретного субъекта из процесса разработки стратегии. Ключ к решению данной проблемы лежит не только в законодательном обеспечении участия каждого из потенциальных акторов в процессе разработки стратегии, но и в согласовании интересов каждого из них.

Проблема согласования интересов акторов в процессе разработки стратегии связана с тем, что понятия общественного интереса и личного интереса не идентичны. Эффективная стратегия развития территории не может быть разработана на основе множества разрозненных личных интересов. Основой для разработки стратегии является коллективный интерес, который представляет собой не просто сумму всех личных интересов, а их единство, направленное на создание общественных благ.

В этой связи примечательно замечание О. Чиркунова по вопросу существующих в обществе интересов. По мнению автора, власть в настоящее время убеждена в том, что методом централизации она решит все проблемы, и базируется на логике наведения порядка. Бизнес воспринимает страну как дойную корову и ждет неурожайного года, чтобы вовремя ее зарезать. Seriously боится размещением ресурсов за рубежом. Население патерналистски настроено. Ментально ему нужен батюшка-царь, раздающий милостыню и время от времени пускающий кровь боярам⁴⁹.

Более того, по мнению Н. Петрова, интересы власти, бизнеса и общества по-разному отрефлексируются, сформулированы и артикулированы.

⁴⁸ См.: Н.Петров и А.Титков. Указ. соч. С. 192.

⁴⁹ См.: О. Чиркунов. Государство и конкуренция: Статьи. – М.: Новое литературное обозрение. 2012. С. 29.

Наиболее консолидированной, с точки зрения автора, выглядит власть. В отношении бизнеса следует различать интересы разного рода бизнес-корпораций, представленные лучше, и общие корпоративные интересы, представленные хуже. Общество выступает скорее в роли объекта интересов, чем их субъекта. Для него характерны пассивность и патернализм в отношении власти и бизнеса, слабая артикулированность и частный характер интересов, отсутствие общепризнанных их выразителей и присвоение разными группами права выражения общих интересов⁵⁰.

Таким образом, в цепочке субъект – ресурс – интерес есть только одна категория, о которой возможно говорить с достаточной степенью определенности. Это категория ресурсов. Практически все исследователи сходятся во мнении, что ресурсами обладают все участники процесса стратегического планирования. Субъектный состав остается неясным по причине отсутствия артикулированного интереса. То есть без внятного выражения воли вообще невозможно понять, желает ли тот или иной субъект принимать участие в процессе разработки стратегии. При этом субъекты, имеющие большие веса и ресурсы (власть и бизнес) используют неспособность общества выражать свои интересы в личных и корпоративных целях.

Определив примерный круг участников процесса разработки стратегии развития территории, перейдем к анализу основных этапов данного процесса.

⁵⁰ См.: Н.Петров и А.Титков. Указ. соч. С. 192.

§2.2 СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ

Как мы уже выяснили, стратегическое планирование представляет собой комплексную деятельность, в которой принимают участие разные субъекты с разными интересами и многообразными ресурсами. Несмотря на подобное многообразие, данная деятельность должна быть структурирована и разделена на отдельные этапы. Единой точки зрения на то, какими эти этапы должны быть, сколько их должно быть, с чего необходимо начинать и чем необходимо заканчивать стратегическое планирование, не существует. Кто-то, как например С. Большаков выделяет не этапы, а следующие институциональные блоки технологии стратегического планирования:

- 1) анализ региональной ситуации и определение основных проблем;
- 2) публичная коммуникация о приоритетах и самоопределение участников региональной ситуации;
- 3) проблематизация традиционных представлений и определение принципов региональной политики;
- 4) определение приоритетов регионального развития и согласование стратегических интересов.

Помимо этого, автор говорит о необходимости проведения оценки всех видов ресурсов (в т.ч. временных, организационных и кадровых), организационно-методического проектирования и определения политических инструментов реализации стратегии регионального развития, планирования и синхронизации работ, проектирования, экспертиз и отбора проектов⁵¹.

Как видно, автор особый упор делает на так называемые приоритеты в развитии, на которые и будет работать будущая стратегия. И это не просто теоретическое допущение. Это серьезная теоретическая база, которая должна применяться на практике. В настоящее время регионы очень часто грешат именно тем, что говоря о развитии именно приоритетных отраслей,

⁵¹ См.: С.Большаков. Указ. соч. С. 735.

продолжают развивать все, что развивали до разработки стратегии. К примеру, Корпорацией развития Вологодской области официально признаны приоритетными следующие отрасли:

- 1) сельское хозяйство и лесной комплекс;
- 2) производство стройматериалов, логистика, связь;
- 3) энергетика и коммунальная инфраструктура;
- 4) промышленность и переработка;
- 5) социальная сфера, спорт, туризм, торговля⁵².

По большому счету указанный перечень охватывает собой практически все отрасли промышленности и не дает представления об имеющихся приоритетах. Таким образом, в указанном примере механизм определения приоритетных отраслей, территорий, проектов не выработан и не применяется на практике. При этом определение приоритетов – это непростая задача. Власть может думать по-своему. Общество может и должно иметь собственное представление о приоритетах развития. Бизнес старается лоббировать собственные интересы. Эта ситуация связана с многообразием интересов субъектов, участвующих в процессе стратегического планирования.

Вместо институциональных блоков некоторые авторы предлагают использовать понятия корпоративного стратегического управления и делят процесс создания стратегического плана на следующие этапы:

- 1) стратегический анализ, который включает в себя работы по анализу, как внешней среды, так и ресурсного потенциала субъекта стратегического планирования;
- 2) определение политики, проводимой субъектом стратегического планирования (целеполагание);
- 3) формулирование базовой стратегии и выбор альтернатив;
- 4) формулирование функциональных стратегий;

⁵² Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.invest35.ru>.

5) формулирование продуктовой стратегии (отдельные бизнес-проекты)⁵³.

Предлагаемая схема разработки плана стратегического развития вполне вписывается в алгоритм проектного управления территорией, предлагаемый А. Татаркиным. В этом случае продуктовая стратегия представляет собой бизнес-проекты территорий, которые разрабатываются и реализуются на основе принципов государственно-частного партнерства⁵⁴. И тогда особую важность приобретает этап, связанный с анализом имеющихся в распоряжении территории ресурсов, которые необходимы для реализации самостоятельного и полноценного «бизнес-проекта», который может быть успешно реализован. Помимо анализа состава и количества имеющихся ресурсов ряд исследователей, как например Дж. Малган, предлагают ответить на следующие вопросы до начала разработки стратегического плана развития территории:

1) почему предпринимаются те или иные шаги? Какие общественные задачи, потребности, ценности, устремления могут быть осуществлены и удовлетворены лишь при участии государства?

2) что представляет собой контекст, в котором цели могут быть достигнуты (имеются в виду вероятные возможности и угрозы, уровень знаний и дееспособность институтов)?

3) в каком направлении двигаться?

4) как этого достичь, опираясь на линии поведения и шаги, которые реализуются с учетом дееспособности вовлеченных государственных ведомств?

5) посредством чего (в частности, петли обратной связи – от потребителей, общественного мнения, данных и экспериментов – обеспечивают получение информации о действенности тех или иных

⁵³ См.: Стратегический менеджмент. Под ред. Петрова А.Н. СПб. Питер. 2005. С. 41.

⁵⁴ См.: А.Татаркин. Формирование региональных институтов пространственного развития Российской Федерации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2012. № 6. С. 57.

инструментов и решений, что, в свою очередь, позволяет усовершенствовать стратегию или внести в нее коррективы)?⁵⁵

Не случайно автором в качестве одного из вопросов приведен вопрос о том, посредством чего можно контролировать реализацию стратегии. В качестве ответа вводится понятие «петля обратной связи». Понятие довольно-таки образное. Однако оно очень хорошо отражает суть процесса. Общество во время реализации стратегии контролирует исполнителя, что позволяет: во-первых, представителям общества регулярно получать информацию о состоянии стратегии и таким образом иметь представление об эффективности расходования бюджетных средств; во-вторых, исполнителям и разработчикам стратегии, регулярно иметь возможность корректировать избранный курс с учетом общественного мнения и изменившейся обстановки. Речь в данном случае идет об ответственности власти перед обществом за ту стратегию, которая реализуется на данной территории. В случае необходимости общество может «затянуть эту петлю» и тем самым призвать к ответственности нерадивых исполнителей стратегического плана.

Таким образом, каким бы количеством этапов не отличался тот или иной процесс разработки стратегии развития территории, присутствие в нем этапов, связанных с определением приоритетов развития, а также этапов, предполагающих обратную связь с «потребителем» стратегии, является гарантией закрепления принципов согласования интересов и ответственности стратегического планирования. При неукоснительном соблюдении заинтересованными группами лиц данных принципов процесс реализации стратегии в будущем становится более осмысленным, а позиции исполнителя стратегии и потребителя результатов ее реализации сбалансированными.

⁵⁵ См.: Дж. Малган. Искусство государственной стратегии: Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага. М.: Изд.: Института Гайдара. 2011. С. 130-131.

На основании изложенного можно заключить, что согласование интересов и ответственность это не что-то вновь придуманное, наоборот, это содержание некоторых этапов разработки стратегии развития территории.

§2.3 СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И СОГЛАСОВАНИЕ ИНТЕРЕСОВ

Рассмотрение процесса стратегического планирования с точки зрения этапов либо стадий разработки стратегии было необходимо для ответа на вопрос о месте публичной политики в процессе стратегического планирования. Как выяснилось, это место у публичной политики есть и ему уделяется значительное внимание. Проблемы согласования интересов и взаимной ответственности субъектов стратегического планирования находятся в поле публичной политики. Каждая из этих проблем является своего рода индикатором (лакмусовой бумажкой) наличия либо отсутствия влияния публичной политики на процесс стратегического планирования.

Остановимся подробнее на проблеме согласования интересов субъектов стратегического планирования. Данная проблема не противоречит природе отношений, которые складываются между заинтересованными субъектами, участвующими в разработке стратегии, в том числе по причине разного объема ресурсов, которыми они обладают. При этом естественный характер данной проблемы не дает ей право на существование в том случае, когда вопрос связан с необходимостью принятия единого решения по общественно важному вопросу (вопросу разработки стратегии). В связи с этим попытаемся ответить на вопрос о том, каким образом, согласование интересов возможно в принципе.

Для этого разберем соотношение между частным (personal) и публичным (public) в процессе разработки стратегии. Конкуренция частного и публичного известна со времен Древнего Рима, где была представлена в соотношении частного (jus privatum) и публичного (jus publicum) права в соответствии с формулой юриста Ульпиана. Экономические науки не стали исключением и в данной сфере конкуренция частного и публичного обрела соперничество форм собственности частной (private) и государственной (state). Для политологии идея разделения права на частное и публичное

(государственное) явилась в дальнейшем (уже в Новое время) основой дифференциации гражданского общества и государства. Отсюда же берет свое начало идея республиканского общественного строя, то есть строя, где управление обществом является делом всего народа (*res publica*)⁵⁶.

В процессе разработки стратегии между собой сталкиваются личный и публичный интересы. Личный интерес представляет собой совокупность интересов каждого из субъектов стратегического планирования, а публичный интерес представляет собой не что иное, как результат согласования индивидуальных интересов (воль) сторон разработки стратегического плана. Он воплощает в жизнь идею о необходимости создания общественных благ (*public goods*) в условиях государства всеобщего благосостояния (*welfare state*). Одним из таких благ наряду с другими и будет являться стратегия развития территории как продукт деятельности группы заинтересованных лиц.

Несмотря на противопоставление личный и публичный интересы тесно взаимосвязаны. Взаимосвязь видится, прежде всего, в той воле, которая принадлежит отдельно взятому субъекту и этот интерес формирует. Если опираться на то, что публичный интерес есть результат согласования личных интересов, то и воля, их определяющая, одна и та же за некоторым исключением. Указанное исключение состоит в том, что при согласовании личного интереса с публичным субъект (предполагается, что он действует рационально) намеренно подавляет часть своего личного интереса, который не направлен в конечном итоге на создание общественных благ.

Мотивы для сознательного подавления собственной воли субъектом могут быть разными. Но в условиях текущего состояния общественных институтов подавление воли возможно только под влиянием внешней силы, что фактически означает потерю субъектности участником процесса стратегического планирования.

⁵⁶ См.: Б. Исаев. Политология. Изд.: Питер. 2005. С. 21.

Таким образом, проблему согласования интересов необходимо решать в целях разработки эффективной стратегии развития территории. При этом желательно, чтобы она решалась не за счет манипуляций одних субъектов другими, а за счет утверждения субъектности всех заинтересованных сторон. При этом сама по себе она не устранится. Необходимым для ее устранения является компонент воли заинтересованного субъекта, что предполагает его ответственное поведение. Но проблема ответственности, обозначенная выше также как и проблема согласования интересов не столь однозначна. Попробуем проанализировать ее более подробно.

Единого определения ответственности не выработано. В различных словарях и справочниках его толкуют схоже, но иногда с некоторыми нюансами. Так, словарь русского языка Т. Ефремова предлагает понимать под ответственностью возлагаемое на кого-либо или взятое кем-либо обязательство отчитываться в каких-либо своих действиях и принять на себя вину за возможные их последствия⁵⁷. Схожие определения приведены и в словарях С. Ожегова и Д. Ушакова. В соответствии с этими определениями ответственность представляет собой конструкцию, которая предполагает наличие нескольких субъектов, имеющих по отношению друг к другу права и обязанности, один из которых выполняет определенные действия. Качество выполнения этих действий становится предметом отчета. В случае, если качество этих действий окажется неудовлетворительным для исполнителя наступают неблагоприятные последствия.

В Оксфордском словаре приведено определение ответственности, согласно которому под ней понимается, в том числе и возможность либо способность совершать какие-либо действия или принимать решения независимо без чьего-либо влияния⁵⁸. Приведенный контекст ответственности также важен для целей исследования в связи с тем, что он

⁵⁷ См.: Т. Ефремова. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. – М.: Русский язык. 2009.

⁵⁸ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.oxforddictionaries.com>.

характеризует поведение субъекта в том случае, если он ведет себя ответственным образом. В случае если субъект стратегического планирования осознает свою ответственность, то он посредством ответственного поведения: - во-первых, укрепляет свою субъектность с точки зрения повышения своей независимости от иных субъектов, в том числе от власти; - во-вторых, он создает условия для выработки действительно альтернативных вариантов развития территории.

Исходя из этого, предлагается рассматривать проблему ответственности не только в негативном плане (как обязанность нарушившего обязательства субъекта претерпеть негативные для себя последствия), но и в позитивном смысле (как четкое распределение обязанностей и определение зон ответственности субъектов стратегического планирования на этапе разработки стратегии). Тем самым становится возможным сформировать «ответственный статус» субъекта стратегического планирования, а ответственность может наступать не только на этапе реализации стратегии, но и на этапе ее разработки. Некоторые авторы в указанных целях предлагают использовать систему индикаторов стратегического плана, состоящую из целевых индикаторов, которые отражают реализацию целей, задач и отдельных мероприятий, и индикаторов управления, которые характеризуют качество управления подготовкой и реализацией плана⁵⁹.

На решении вопроса об ответственности исполнителей стратегического плана настаивают и авторы доклада по вопросам политики в области стратегического городского развития. По их мнению, процесс принятия решений в области городского развития должен включать в себя различных заинтересованных лиц, в том числе представителей гражданского общества и бизнеса, и должен быть основан на принципах участия, согласования интересов и разделения ответственности⁶⁰.

⁵⁹ См.: Т. Белкина. Указ соч. Электронный ресурс. Режим доступа: [http://www. pmwar.ru](http://www.pmwar.ru).

⁶⁰ См.: Policy paper on Strategic Urban Development. p. 4.

В качестве одной из форм проявления гражданско-ориентированного государственного управления рассматривают ответственность участников процесса стратегического планирования К. Нареп и В. Ри-Сойвер. По мнению авторов, ответственность как один из принципов работы власти призвана повысить ее прозрачность и сделать стратегические цели и задачи более понятными для населения⁶¹.

Таким образом, принципы согласования интересов и ответственности, реализуемые в рамках процесса стратегического планирования, являются индикаторами присутствия публичной политики, с одной стороны. А с другой стороны, они помогают формировать новую институциональную основу процесса стратегического планирования в регионах путем изменения качества отношений между ключевыми субъектами региональной политики. Именно по этим причинам при анализе практик отдельных регионов в следующей главе основное внимание будет уделено согласованию интересов и ответственности участников процесса разработки стратегий.

⁶¹ См.: К. Narep & V. Rea-Soiver. Strategic planning process on central and local level: performance plans as the element of the strategic planning in the public administration in Estoni. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://unpan1.un.org>.

ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КАЛИНИНГРАДСКОЙ И КИРОВСКОЙ ОБЛАСТЯХ И ПЕРМСКОМ КРАЕ

Общие мотивы выбора группы регионов. Особенности стратегического планирования на примерах конкретных регионов будут проанализированы на основе практик Калининградской и Кировской областей, а также Пермского края. Очевидно, что анализ опыта 3 субъектов из 83 не позволит сформировать общее представление о ситуации, складывающейся со стратегическим планированием. Тем не менее, анализ опыта именно этих субъектов позволит нам сформировать мнение о стратегическом планировании в трех разных группах субъектов в соответствии с их типологией по уровню социально-экономического и характеру политического развития. Анализ практик в итоге позволит выявить эффективные практики в отличных друг от друга по принадлежности субъектов. Возможно, что и практики окажутся различными.

В качестве обоснования того обстоятельства, что каждый из указанных субъектов представляет отдельную группу по социально-экономическим и политическим характеристикам, мы предлагаем использовать наработки ученых, которые занимаются проблемами типологии изучаемых объектов. Как известно, проведение типологии возможно двумя основными способами. Первый из них предполагает, что типы изучаемых объектов и критерии отнесения изучаемого объекта к тому или иному типу заранее определены. Задача сводится к тому, чтобы определить основные признаки изучаемого объекта и в соответствии в матрицей критериев определить тип объекта. Второй способ типологизации предполагает изучение всего ряда объектов (типологизация предполагает, что изучается некоторое множество) и выделение их признаков. Далее необходимо сделать выводы об отнесении

конкретного объекта к одной группе на основании схожести их признаков⁶². В нашем случае возможен только первый способ типологии, так как изучением всего ряда объектов мы не занимаемся. Поэтому для типологии 3 субъектов мы воспользуемся уже существующими разработками в области типов субъектов Российской Федерации по признакам их социально-экономического и политического развития.

По уровню социально-экономического развития мы предлагаем использовать типологию субъектов, которая была предложена коллективом авторов и предполагает деление в зависимости от:

- экономического потенциала субъекта, который определяется отношением темпов роста ВРП и ВВП России, уровнем безработицы в % от экономически активного населения, долей топливной промышленности в объеме промышленного производства региона;

- уровня жизни населения, который определяется исходя их доли населения с доходами ниже прожиточного уровня, отношения среднедушевых доходов к прожиточному минимуму и отношения среднедушевых расходов к прожиточному минимуму;

- инвестиционной активности, которая определяется исходя из отношения инвестиций в основной капитал к ВРП, относительных темпов роста инвестиций в основной капитал по сравнению со среднероссийским уровнем и отношения иностранных инвестиций к ВРП.

В результате авторами было выделено 7 типов регионов России с однородными (либо сближающимися) значениями показателей, характеризующих социально-экономическую ситуацию в регионе⁶³ (производственники-потребители, нефтяники-потребители, бедные потребители, богатые инвесторы, бедные инвесторы, «шатающиеся»),

⁶² См.: Н. Ермакова, А.Калоева. Типологии регионов для целей региональной политики. Учебное пособие. 2011. С. 6.

⁶³ См.: Н. Ермакова, А.Калоева. Указ. соч. С. 19.

депрессивные). Подробнее об отношении каждого из рассматриваемых нами субъектов к конкретному типу будет указано в соответствующем разделе главы.

По признаку политического развития изучаемых регионов мы предлагаем использовать типологию, предлагаемую Р. Туровским. Разделение регионов на типы производится в зависимости от особенностей регионального политического режима. При этом для целей типологии понятие политический режим рассматривается с социологической точки зрения. В данном случае основное внимание уделяется методам функционирования институтов власти, используемым ими ресурсам и способам принуждения, которые оформляют и структурируют реальный процесс взаимодействия государства и общества⁶⁴. Кроме того, в целях типологии регионов в зависимости от особенностей политического режима используется метод персонификации: режим связывается с личностью конкретного губернатора. Это обосновывается, в том числе и тем, что губернатор практически всегда является лидером наиболее мощной группы влияния, а его лидерские качества, стиль управления тоже определяют тип политического режима.

Для целей исследования интерес представляет типология регионов в зависимости от динамики развития регионального политического режима. По этому признаку регионы делят на стабильные, среднестабильные и нестабильные. Каждый из рассматриваемых нами регионов относится к разному типу. Более подробно об этом будет сказано в соответствующем разделе настоящей главы.

Таким образом, каждый из представленных регионов относится к разным типам субъектов в зависимости от уровня социально-экономического развития, а также динамики политического режима. Анализ стратегического процесса в Калининградской и Кировской областях, а также в Пермском крае

⁶⁴ См.: Р. Туровский. Политическая регионалистика. М. 2006. С. 685.

позволит выявить и обобщить предположительно отличные друг от друга практики ответственного и согласованного стратегического планирования. Для целей анализа каждого из регионов предлагаем следующую схему. Для начала обоснуем выбор того или иного субъекта с точки зрения представленной типологии субъектов. Следующим шагом определимся с характеристиками социально-экономического и политического развития субъекта. Проанализируем документы стратегического планирования территории, действовавшие до нынешней стратегии. В завершение мы проанализируем процесс разработки актуальных стратегий с точки зрения процессов согласования интересов и ответственности заинтересованных субъектов. Первым субъектом для анализа является Калининградская область.

§3.1 КАЛИНИНГРАДСКАЯ ОБЛАСТЬ: «ДЕПРЕССИВНЫЙ ЭКСКЛАВ» С РАЗВИТЫМ ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ?

Мотивы для выбора региона. С точки зрения социально-экономического развития и особенностей политического режима Калининградская область занимает свою нишу среди выбранных для исследования субъектов. Авторы 7 типов регионов, о которых мы говорили ранее, относят Калининградскую область к «депрессивным» субъектам⁶⁵. Данный тип регионов характеризуется крайне неустойчивой ситуацией в экономической сфере: инвестиционная активность и экономический потенциал меняются в них от года к году. Кроме того, их объединяет преобладание устойчиво низкого (или снижающегося) уровня жизни населения. Основное отличие данной группы регионов от двух других бедных состоит в том, что их нельзя отнести ни к числу «потребителей», ни к числу «инвесторов». Калининградская область отнесена авторами к числу «депрессивных» потому, что, по их мнению, регион до настоящего времени не выбрал свой путь развития – консервация слаборазвитой внутренней экономической базы либо привлечение инвестиций в расчете на рост в будущем⁶⁶.

С точки зрения особенностей политического режима, а именно динамики его развития, Калининградская область отнесена Р. Туровским к субъектам с большой нестабильностью политического режима. В качестве одного из обоснований данной типологии автор ссылается, на тот факт, что все проводимые в регионе выборы до изменения порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта в 2004 году приводили к смене правящей группы. В 1996 году губернатор Ю. Маточкин проиграл руководителю рыбного порта Л. Горбенко, который в 2000 году уступил

⁶⁵ См.: Н. Ермакова, А.Калоева. Указ. соч. С. 21.

⁶⁶ См.: Н. Ермакова, А.Калоева. Там же. С. 21.

власть адмиралу В. Егорову, поддержанному рядом федеральных и местных бизнес-групп. В 2005 году на пост губернатора области был назначен известный московский политик, вице-спикер Государственной Думы Г. Боос⁶⁷. Несмотря на тот факт, что действующий губернатор Н. Цуканов является преемником и Г. Бооса, проводимая им политика не свидетельствует о наличии полной преемственности. Более того, членами областного правительства в большинстве своем являются приближенные и друзья Н. Цуканова, что в июле 2011 года стало поводом для подготовки открытого письма жителей области в адрес Д. Медведева с просьбой об отставке губернатора. На тот момент с даты его назначения на должность прошло 10 месяцев. Несмотря на данный конфликт Н. Цуканов до настоящего времени остается главой субъекта. К моменту своего назначения он успел поработать в Москве, позаниматься бизнесом в Калининградской области. Более того, в 2005 году он был избран мэром города Гусева (его родного города), которым по оценкам специалистов руководил весьма успешно. В 2010 году практически перед самым назначением на пост губернатора Н. Цуканов возглавил региональное отделение политической партии «Единая Россия», что в какой-то мере и предопределило его дальнейшую политическую судьбу. На момент назначения губернатором Н. Цуканову было 45 лет (довольно зрелый возраст для политика). При этом, по-нашему мнению, Н. Цуканов относится к поколению политиков, следующему за тем, то составляло региональную элиту в период 1991-2000 годов.

Такой является мотивация выбора Калининградской области с точки зрения используемой нами типологии. При этом еще одним аргументом в пользу выбора данного субъекта является особое территориальное положение субъекта, представляющее собой эксклав. Данное положение, с одной стороны, приближает регион к Европе, а, с другой стороны, отдаляет

⁶⁷ См.: Р. Туровский. Указ. соч. С. 697.

от России. Каким образом сказалось такое положение на качестве процесса стратегического планирования мы попытаемся ответить, проанализировав стратегию Калининградской области. При этом уже сейчас можно сказать, что субъект с таким качеством социально-экономического и политического процессов нуждается в стратегическом планировании как инструменте своего развития. Неопределенность в части будущего развития говорит о том, что региональные группы интересов не могут договориться между собой, а регулярная смена властной элиты позволяет судить о расколе внутри правящего слоя этой элиты и отсутствии ответственного подхода к развитию территории. Предполагается, что зная указанные особенности региона, заинтересованные участники процесса стратегического планирования будут пытаться хотя бы согласовать интересы, не говоря уже о закреплении ответственности за реализацию стратегического плана.

Характеристика социально-экономического и политического развития Калининградской области⁶⁸. Приводимая характеристика социально-экономического и политического развития Калининградской области с учетом типологии субъекта, о которой мы говорили выше, позволит сделать следующие выводы:

об объективности осуществляемого планирования с учетом данных типологии субъекта и анализа его текущего состояния действующей властью;

о результатах принимаемых мер на федеральном уровне по формированию на территории субъекта особых экономических условий для ее развития с учетом особого территориального положения, начиная с 1996 года;

о перспективах реализации стратегии с учетом регионального политического цикла.

⁶⁸ Характеристика приводится на основе данных Стратегии социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу.

Калининградская область – сравнительно небольшой субъект Российской Федерации. Территория Калининградской области составляет всего 15,1 тыс. кв. километров, а население, по итогам переписи населения 2010 года, насчитывает 941,5 тыс. человек (из них 77,6 % – жители городов).

Калининградская область – территория, уникальная по своему географическому положению. Это единственный субъект Российской Федерации, изолированный от основной части страны территориями двух других государств и международными водами, что затрудняет взаимодействие Калининградской области с другими российскими регионами и создает немало связанных с этим проблем. При этом, Калининградская область является самым западным субъектом Российской Федерации и наиболее близким к промышленно развитым странам Европы – потенциальным рынкам сбыта и источникам инвестиций.

Калининградская область – свободная экономическая зона в России (с 1996 года называемая особой экономической зоной), которая совпадает по своим границам с территорией субъекта Российской Федерации.

До 2006 года в Калининградской области действовал режим особой экономической зоны в соответствии с Федеральным законом от 22 января 1996 года № 13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» (далее – Закон № 13-ФЗ), предусматривавшим для всех хозяйствующих субъектов Калининградской области существенные таможенные льготы.

Наличие исключительных таможенных льгот для Калининградской области объективно обусловлено тем, что у всех организаций промышленности и торговли Калининградской области существуют дополнительные транспортные издержки, связанные с необходимостью транзита грузов, следующих в направлении «Калининградская область – остальная часть Российской Федерации», а также обратно, через территории Литвы и Беларуси, а также существенные таможенные издержки, связанные с

длительным сроком оформления таможенных процедур и частыми случаями простоя калининградских грузов на литовско-российской границе.

Недостатком Особой экономической зоны в Калининградской области является отсутствие долгосрочных документов федеральных органов исполнительной власти, регулирующих таможенные и налоговые процедуры.

Таким образом, затруднен товарообмен и перемещение граждан между Калининградской областью и остальной территорией Российской Федерации, что вынуждает местный бизнес устанавливать экономические контакты с зарубежными партнерами и ведет к ослаблению внутрироссийских экономических связей Калининградской области на федеральном и межрегиональном уровне, делая практически невозможным внедрение Калининградской области в межрегиональное разделение труда.

В 2006 году был принят Федеральный закон от 10 января 2006 года № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон № 16-ФЗ), предусматривавший замену таможенных преференций налоговыми льготами, вместе с тем отдельные положения Закона № 13-ФЗ, касающиеся таможенных льгот, сохранили свое действие в отношении предприятий, осуществлявших внешнеэкономическую деятельность до 2006 года.

В соответствии с логикой Закона № 16-ФЗ в Калининградской области создавалась новая структура экономики с увеличением капиталоемкости организаций, созданием новых экспортоориентированных производств. При этом организации, использующие режим таможенных преференций в рамках Закона № 13-ФЗ, должны были в течение 10 лет переходного периода перестроить свою деятельность, подготовившись к отмене таможенных льгот.

Калининградская область является частью региона Балтики, что определяет ее стратегический потенциал для России с учетом того обстоятельства, что «Балтийский пояс роста» – наиболее динамичное

пространство современной Европы, а Северо-Западный федеральный округ является ключевым для развития всей российской экономики.

Развитие территории Калининградской области на протяжении двух последних десятилетий нельзя назвать равномерным. Так же, как и остальной части России, ей не удалось избежать кризиса 90-х годов. Являясь эксклавом, Калининградская область пережила еще более глубокий социально-экономический спад, чем другие субъекты Российской Федерации. Серьезным рубежом в развитии экономики Калининградской области стал финансово-экономический кризис 2008-2009 годов.

На сегодняшний день экономика Калининградской области полностью компенсировала спад, связанный с финансово-экономическим кризисом. Прирост валового регионального продукта (далее – ВРП) в 2010 году составил 7,6 %, в 2011 году, по оценке, - 8 %.

Определяющим фактором роста ВРП в Калининградской области является значительное увеличение добавленной стоимости в промышленности.

В последние годы структура ВРП Калининградской области сложилась и не претерпевает существенных изменений, наибольший удельный вес в ней занимают оптовая и розничная торговля и обрабатывающие производства.

Относительно низкий (ниже среднероссийского) показатель ВРП на душу населения косвенным образом может свидетельствовать о низкой производительности труда и столь же низкой инновационной составляющей в экономике Калининградской области.

В 2011 году ВРП на душу населения в Калининградской области составлял 240,6 тысячи рублей при среднероссийском уровне 381,8 тысячи рублей, то есть 63 процента от среднероссийского значения.

В 2006 – 2011 годах, несмотря на ввод в действие Закона № 16-ФЗ и преобладании среди резидентов Особой экономической зоны предприятий обрабатывающих производств, темп роста обрабатывающей

промышленности за этот период был несколько ниже роста ВРП в целом (147,9 % и 153,9 % соответственно).

Лидерами роста по итогам шести лет стали сектора операций с недвижимостью и аренды недвижимости (340,4 %), предоставления прочих коммунальных, социальных и персональных услуг (263,7 %), оптовой и розничной торговли (215 %). При этом резкий рост сектора операций с недвижимостью и аренды недвижимости объясняется широко используемыми в настоящее время схемами оптимизации налогообложения, когда организации, становясь резидентами Особой экономической зоны и получая тем самым налоговые льготы, сдают в аренду свое имущество аффилированным компаниям, имеющим права на беспошлинный ввоз комплектующих на территорию Калининградской области и работающим в режиме сборки в обрабатывающих производствах.

Соответственно, добавленная стоимость в секторе аренды прирастает, а в секторе обрабатывающих производств падает. Этим отчасти можно объяснить крайне низкий уровень добавленной стоимости в секторе производства автомобилей (5,77 % от выпуска в 2010 году) и производства электронных устройств для приема и передачи изображения (14,79 % в 2010 году). Это объясняет тот факт, что производительность труда в секторе обрабатывающих производств в 2010 году была на 9 % ниже среднеобластного уровня.

Невысокая продолжительность жизни является одним из интегральных показателей, демонстрирующих качество жизни на территории Калининградской области, что является одним из решающих факторов принятия решений о средне- и долгосрочных инвестициях на территории Калининградской области.

Существенной проблемой Калининградской области является значительная разница в показателях уровня и качества жизни между жителями восточных и западных муниципальных образований Калининградской области, что способствует сокращению сельского

населения и населения отдельных населенных пунктов Калининградской области.

По-прежнему высока (хотя и сокращается) доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, что представляет угрозу для социальной стабильности и может являться косвенным признаком высокой доли теневой экономики.

В условиях становления рыночной экономики кардинально новые требования предъявляются к сектору профессионального образования, который должен обеспечивать экономику Калининградской области востребованными квалифицированными высокопроизводительными кадрами. В этой части важнейшим вопросом является установление прямого контакта бизнеса и образовательных учреждений в целях формирования обоснованного заказа на работников тех или иных отраслей.

Отдельным разделом характеристики является раздел, посвященный человеческому капиталу и социальной среде в регионе.

На начало 2011 года численность постоянного населения Калининградской области составляла 941474 человека, увеличившись за 2010 год на 3569 человек. Из них 729,7 тыс. человек (77,5 %) - горожане, в сельской местности проживает 211,7 тыс. человек (22,5 %). В Калининградской области длительное время наблюдался устойчивый процесс сокращения численности населения.

Сокращение числа жителей Калининградской области до 2007 года включительно было обусловлено низкой рождаемостью и заметно превышающей ее смертностью. В 2008-2009 годах ситуация стабилизировалась, а в последующие годы в Калининградской области отмечена позитивная динамика численности населения.

Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в 2011 году составила 13 %. По сравнению с предыдущим годом численность людей, живущих за чертой бедности, от общей численности жителей Калининградской области возросла на 0,3 %. Это связано с тем, что темпы

роста доходов населения в 2011 году оказались ниже темпов роста прожиточного минимума.

Численность трудовых ресурсов Калининградской области стабильно увеличивалась и в 2008 году достигла своего максимального значения – 651,5 тыс. человек, или 69,5 % от общей численности населения. Однако за период 2008-2010 годов она сократилась на 15,4 тыс. человек (на 2,4 %) и составила 636,1 тыс. человек (67,6 % от общей численности населения области).

Численность общей безработицы по методике Международной организации труда (далее – МОТ) на конец 2011 года составила 49 тыс. человек.

Особый интерес представляет раздел характеристики социально-экономического развития Калининградской области, посвященный развитию гражданского общества в регионе. Отметим, что ни стратегия Кировской области, ни, забегаая вперед, стратегия Пермского края подобных разделов не содержат. Дань ли это моде, либо серьезная попытка провести анализ развития гражданского общества в регионе? Ответ на данный вопрос мы получим, проанализировав процесс разработки стратегии.

При этом, по мнению разработчиков стратегии развития Калининградской области, в регионе в данный момент продолжается процесс становления и развития институтов гражданского общества.

На территории Калининградской области по состоянию на 1 января 2012 года зарегистрировано 1135 общественных объединений, 897 некоммерческих организаций, 169 религиозных организаций, 19 национально-культурных автономий. В то же время, по нашему мнению, факт регистрации не означает качества формируемой среды.

По мнению разработчиков, состояние современного гражданского общества определяется уровнем и качеством диалога между общественными объединениями, властью и бизнесом. В настоящее время в Калининградской области сложились следующие виды взаимодействия общества и власти:

- финансовая поддержка (грантовая и в виде субсидий);

- имущественная поддержка (на основе аренды и безвозмездного пользования);

- привлечение представителей некоммерческих организаций к нормотворческой и законотворческой деятельности, проведению антикоррупционной экспертизы, участию в координационных и совещательных органах при Губернаторе Калининградской области, Правительстве Калининградской области, а также при территориальных органах федеральных органов исполнительной власти Калининградской области;

- проведение совместных мероприятий (круглых столов, конференций т.п.);

- проведение обучающих семинаров для представителей некоммерческих организаций;

- право законодательной инициативы общественной палаты Калининградской области;

- наличие нормативно-правовой основы для участия общества в формировании властных структур (формирование резервов управленческих кадров, аттестационные комиссии, конкурсы на вакантные должности).

Если все эти инструменты взаимодействия власти и общества действительно сложились, то по результатам анализа процесса разработки стратегии нас ожидает наличие активного процесса согласования интересов между заинтересованными субъектами, по крайней мере между властью и местным сообществом.

Основными общественными институтами Калининградской области, осуществляющими взаимодействие власти и общества, являются:

- общественная палата Калининградской области;
- общественно-политический совет при Губернаторе Калининградской области;

- общественные советы при государственных органах и органах местного самоуправления;

- Молодежное правительство Калининградской области;
- Молодежная парламентская Ассамблея при Калининградской областной Думе.

При любом сценарии развития ситуации в сфере государственного управления роль общественных институтов и некоммерческих организаций в социально-экономической и политической жизни Калининградской области будет быстро возрастать. Указанный вывод разработчиков стратегии представляется весьма спорным по той причине, что при смене действующей власти применение ранее указанных инструментов взаимодействия власти и общества автоматически находится под вопросом.

Состояние гражданского общества на современном этапе характеризуется ростом количества некоммерческих партнерств в связи с переводом муниципальных и государственных учреждений в новую организационно-правовую форму. Растет гражданская активность населения неформализованная в некоммерческие организации. Это выражается в создании групп общественности, выражающих активную гражданскую позицию и оказывающих влияние на принятие решений, как населением Калининградской области, так и органами государственной власти Калининградской области. Представленные выводы разработчиков находятся в противоречии с приведенными в стратегии результатами социологического опроса общественного мнения, проведенного в феврале 2012 года. В ходе опроса его участникам были заданы вопросы, касающиеся понятия гражданского общества.

По итогам мониторинга социально-политических настроений сделаны следующие выводы. Уровень осведомленности жителей Калининградской области о сущности понятия гражданского общества, механизмах его функционирования не является высоким. Жители Калининградской области имеют довольно размытое представление об эффективных способах, посредством которых общество может контролировать деятельность органов власти, отстаивая и продвигая свои интересы.

Основными проблемами развития некоммерческого сектора являются:

- 1) небольшой процент граждан, занятых в некоммерческих организациях, относительно трудоспособного населения в сравнении с аналогичным сектором стран Западной Европы;
- 2) незначительный материальный ресурс (собственное помещение, имущество, которое облагается налогами, финансы и т.п.);
- 3) невысокий уровень влияния на процесс принятия решений и контроль за их исполнением;
- 4) невысокая общественная поддержка и доверие граждан (слабое знание основной части населения об общественном секторе и его работе);
- 5) отсутствие системы кадровой подготовки лидеров и активистов общественного сектора;
- 6) отсутствие системы поддержки некоммерческих организаций;
- 7) отсутствие консолидации усилий и единой социально-политической позиции;
- 8) отсутствие в органах власти кадров принципиально нового типа, способных работать и сотрудничать с гражданским обществом.

Указанные выводы являются довольно интересными. С одной стороны, они могут являться только лишь демонстрацией властью своей озабоченности проблемой развития гражданского общества в регионе. С другой стороны, они могут быть показателем реальной заинтересованности власти в формировании среды для развития гражданского общества и общественных инициатив. Еще одним толкованием указанного раздела стратегии может быть следующее: включением подобного раздела в стратегию власть пытается обосновать отсутствие процесса согласования интересов в период разработки стратегии по причине того, что согласовывать интересы просто не с кем. Подтвердится ли данное предположение, покажут результаты анализа процесса разработки стратегии. Тем не менее, появление подобного раздела в стратегии, который содержит не просто предположения, а результаты соответствующих социологических исследований, выгодно

отличают документ Калининградской области от соответствующих документов Кировской области и Пермского края с точки зрения публичной политики.

При этом отношения действующей власти с гражданским обществом характеризуется ростом протестных настроений. В соответствии с данными Фонда «Петербургская политика» Калининградская область заняла 39 место среди субъектов по уровню устойчивости социально-политического климата. Данная позиция указывает на то, что регион относится к числу тех, кто имеет среднюю устойчивость социально-политического климата⁶⁹.

Ситуации придают неоднозначность также и ряд конфликтов между губернатором региона и иными группами интересов. Так, в 2012 году открытым стал конфликт между губернатором и полномочным представителем президента в Северо-Западном федеральном округе по вопросу задолженности по выплате заработной платы, имеющейся в регионе. В результате противостояния губернатора с представителями ряда муниципалитетов своих постов лишились главы нескольких районов. Наиболее длительным является конфликт между губернатором и влиятельными элитными группами, которые объединены вокруг мэра Калининграда А. Ярошука⁷⁰. Последний и рассматривается в настоящее время в качестве одного из основных кандидатов на пост губернатора на предстоящих выборах. По плану они должны состояться не ранее 2015 года, когда истекает срок полномочий действующего губернатора, однако эксперты не исключают и возможности проведения досрочных выборов с учетом неразрешенных противоречий между региональными элитами.

В таких условиях вопрос о необходимости согласования интересов при разработке и реализации стратегии регионального развития становится особенно актуальным. Более того, не совсем ясно, как в подобных политических условиях регион разработал и принял стратегию развития.

⁶⁹ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://kaliningrad.net>.

⁷⁰ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.politcom.ru>.

Очевидно, что интересы всех влиятельных групп не учтены. Тогда и реализация стратегии становится под угрозу, в том числе с учетом возможных досрочных выборов губернатора. О какой-либо ответственности за воплощение в жизнь стратегических планов говорить можно с трудом. В связи с этим можно предположить, что стратегическое планирование в регионе в настоящее время «находится в заложниках» у регионального политического режима, который выводит процесс разработки стратегии за рамки публичной политики, но оставляет его в поле конкуренции региональных элит.

Стратегическое планирование в регионе: процесс разработки документов, согласование интересов и ответственность. Основным документом регионального стратегического планирования является Стратегия социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу (далее – Стратегия). Стратегия была утверждена постановлением Правительства Калининградской области от 2 августа 2012 года № 583. Таким образом, она является самой поздней по времени принятия Стратегией среди аналогичных документов в рассматриваемых регионах. Несмотря на смену региональной власти в 2010 году в течение 2 лет подобных документов разработано не было. При этом на федеральном уровне сохраняется повышенное внимание к судьбе региона, что было выражено в Государственной программе «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года», которая была утверждена Правительством России в марте 2013 года. Основное внимание со стороны экспертов в настоящее время приковано именно к этой программе, а не к Стратегии. Тем не менее, объектом для анализа в настоящем исследовании будет именно Стратегия. В целом эффект от принятия госпрограммы противоречив. С одной стороны, это гарантия дополнительных денежных потоков в регион. С другой стороны, встает вопрос о необходимости согласования программы и Стратегии, которые были приняты практически

одновременно. От этого фактора зависит качество стратегического планирования в целом.

Стратегия, как и в Кировской области, была утверждена исполнительной властью, что, вероятно, отражает расстановку сил между ветвями региональной власти. Более того, правительство является инициатором и одним из основных разработчиков документа. Из названия документа не следует, на какой срок он принят. При этом в главе 5 содержится указание на общий срок реализации Стратегии – 2031 год. Хотя в самом тексте можно встретить и иные сроки реализации отдельных мероприятий. При этом не всегда сроки реализации отдельных мероприятий Стратегии ориентированы на продолжительность политического цикла в регионе (5 лет – срок полномочий губернатора), что делает затруднительным определение степени ответственности исполнителей Стратегии. Рассмотрим подробнее содержание и форму документа.

В Стратегии закреплено ее понятие (в Пермском крае опыт аналогичен), согласно которому под ней понимается система мер государственного управления, основанная на долгосрочных приоритетах региональной социально-экономической политики, находящихся в неразрывном единстве и взаимосвязи с общенациональными стратегическими приоритетами⁷¹. С принятием госпрограммы под сомнение ставится принцип взаимосвязи приоритетов региона с приоритетами федерального центра. Стратегия исполнена на 291 странице, включая приложения. Структурно она включает в себя 8 разделов, которые по своему содержанию довольно типичны для аналогичных документов. По своему объему Стратегия является самым большим документом из рассматриваемых в исследовании. При этом с точки зрения публичной политики интерес представляет глава 4 документа, посвященная государственному управлению и гражданскому обществу.

⁷¹ Стратегия социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу. Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

Данная глава относится к разделу 1 (общие положения) и дает характеристику развитию гражданского общества в регионе, о чем мы говорили выше.

В Стратегии довольно часто упоминается понятие ответственности. В каких-то случаях речь идет о социальной ответственности бизнеса, в каких-то – об ответственности и ее страховании при осуществлении ипотечного кредитования. Но наибольший интерес представляет собой содержание главы 2 раздела 7, посвященных стратегическому развитию отраслей экономики и социальной сферы региона. В данной части документа разработчиками сделана попытка представить модель эффективного взаимодействия субъектов стратегического планирования, основанного на принципах публичной политики. Текст главы приводится ниже:

«В целях эффективного вовлечения заинтересованных субъектов в формирование и реализацию социально-экономической политики необходимо **выстраивание новой модели развития общества, обеспечивающей:**

– эффективность механизмов защиты прав и свобод граждан, без которых невозможно создать конкурентоспособные государственные институты;

– функционирование механизмов вертикальной и горизонтальной социальной мобильности;

– применение процедур и правил, гарантирующих **выявление и учет интересов каждой социальной группы при принятии решений на всех уровнях государственной и муниципальной власти, ответственность за результаты и последствия принятых и реализованных решений;**

– равноправный **диалог общественных организаций, бизнеса и государства** по ключевым вопросам общественного развития, **результаты которого становятся основой принимаемых нормативных решений;**

– высокое доверие граждан к государственным и общественным институтам;

– широкий **общественный консенсус по основным вопросам развития** России⁷².

По результатам анализа приведенного текста становится ясно, что разработчики заложили не только основы ответственного поведения участников процесса стратегического планирования, но и основы процесса согласования интересов и поиска консенсуса при принятии решений по вопросам развития общества. По нашему мнению, включение указанного раздела отвечает принципам развития публичной политики, на которых сделан упор в настоящем исследовании. При этом подобная практика может быть рекомендована для использования в других субъектах Российской Федерации. Таким образом, понятие ответственности раскрыто разработчиками через закрепление подобного принципа в стратегическом развитии социально-экономической сферы. Можно согласиться с тем, что механизма такой ответственности нет, но наличие хотя бы соответствующих принципов говорит либо о реальном стремлении власти к их использованию в повседневной работе, либо о популистских заявлениях регионального политического режима. Более того, усиливает Стратегию и попытка сформировать основы согласованного принятия решений по различным вопросам развития территории. Перейдем к анализу процесса разработки Стратегии с точки зрения согласования интересов.

Разработка Стратегии велась, начиная с 2011 года. Основным ее разработчиком является Правительство Калининградской области, что не исключило широкого участия в разработке Стратегии иных субъектов. Среди субъектов, принимавших участие в разработке Стратегии, были представители научного сообщества, в том числе кафедры социально-

⁷² Стратегия социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу. Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

экономической географии Балтийского федерального университета имени И. Канта⁷³.

Помимо этого, проект документа был размещен на официальном портале регионального правительства. Обсуждение Стратегии прошло в муниципальных образованиях, а также на площадках региональной Общественной Палаты, Торгово-промышленной Палаты. Кроме того, документ был представлен участникам Совета по стратегическому планированию при губернаторе, Первого Гражданского Форума, общественно-политического Совета при губернаторе.

При министерстве экономики была создана специальная рабочая группа, в которую вошли представители крупных региональных объединений промышленников и предпринимателей, Ассоциации иностранных инвесторов, ученые и эксперты.

К работе над Стратегией областным правительством привлекались также известные международные и российские консультанты в области стратегического планирования: компания McKinsey, Центр стратегических разработок из Санкт-Петербурга, Национальное агентство прямых инвестиций⁷⁴.

«Мы хотели сделать Стратегию понятной доступной большинству жителей Калининградской области. Надеюсь, нам удалось достигнуть этой цели», - заявил губернатор Н. Цуканов.

Председатель общественной палаты Калининградской области Г. Чмыхов признался, что он был удивлен огромному количеству людей, которые проявили интерес к обсуждению Стратегии: «Залы, где проводились Круглые столы, были всегда заполнены полностью. Внимание к обсуждаемым вопросам было неподдельным, проходили по-настоящему активные дискуссии».

⁷³ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.kantiana.ru>.

⁷⁴ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.gosrf.ru>.

Депутат областной думы А. Кузнецов назвал масштаб общественного обсуждения Стратегии беспрецедентным. «Организация таких дискуссионных площадок – большой плюс для стратегии», - заявил он⁷⁵.

Таким образом, с точки зрения публичной политики процесс разработки Стратегии содержал в себе процесс согласования интересов максимально в текущих условиях широкого круга заинтересованных субъектов. При этом следует сделать несколько оговорок. Во-первых, данный процесс, несмотря на его открытость и публичность, выявил неравенство субъектов. Населению, бизнесу и пр. предоставляли уже разработанный проект Стратегии, оставляя их «за бортом» процесса. Во-вторых, фактически привлеченные субъекты не имели официального статуса, который позволил бы им реально повлиять на процесс разработки. В-третьих, с точки зрения публичной политики, общество, бизнес, наука и эксперты не стали субъектами в полном смысле этого слова. Они были привлечены в процесс, но не были в процессе.

С другой стороны, действия региональных властей позволили им решить сразу две проблемы. Открыв широкое обсуждение Стратегии, они смогли улучшить свой имидж в глазах общества и профессионалов. При этом ответственность за документ была публично разделена между всеми субъектами, кто участвовал в дискуссии.

Таким образом, в Калининградской области сложилась модель «регулируемой публичной политики в стратегическом планировании». Видны попытки властей идти на встречу обществу. Однако за этими попытками стоят цели по размыванию ответственности разработчиков и исполнителей Стратегии. При таких условиях практика региона может быть признана положительной и рекомендуемой к применению в других субъектах лишь в части закрепления принципов согласования интересов и ответственности субъектов в процессе принятия решений, а также в части расширения круга участников процесса разработки Стратегии.

⁷⁵ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.svobodnykaliningrad.com>.

§3.2 КИРОВСКАЯ ОБЛАСТЬ: РАЗРАБОТКА И РЕАЛИЗАЦИЯ СТРАТЕГИИ. КТО БЕРЕТ НА СЕБЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРИ СМЕНЕ ВЛАСТИ?

Мотивы для выбора региона. Следующим регионом, на который мы обращаем свое внимание, является Кировская область. Из 7 типов регионов, представленных ранее, Кировская область относится к числу регионов «бедных потребителей». Данный тип регионов характеризуется низким (или снижающимся) уровнем жизни населения и отсутствием больших запасов природных ресурсов. Ключевыми факторами, которые сдерживают инвестиционные процессы, являются отсутствие собственных ресурсов и мощной экономической базы. Фактически Кировская область относится к регионам, находящимся в наиболее трудном экономическом положении, а перспективы восстановления экономики остаются неясными. При этом Кировская область относится также и к узкоспециализированным субъектам с ориентацией на лесную и деревообрабатывающую промышленность⁷⁶.

С точки зрения типологии регионов в зависимости от динамики регионального политического режима Кировская область относится к группе регионов с неустойчивой политической ситуацией. Очередные выборы губернатора каждый раз приводили к смене его личности. Так, в 1996 году действующий губернатор В. Десятников на первых региональных выборах даже не смог пройти во второй тур. Новым губернатором стал представитель левой оппозиции В. Сергеенков, который делал ставку на популизм и не смог создать мощной правящей группы. В результате следующих выборов губернатором стал депутат Государственной Думы Н. Шаклеин, бывший областной прокурор⁷⁷. В 2009 году на пост губернатора был назначен Н.

⁷⁶ См.: Н. Ермакова, А.Калоева. Указ. соч. С. 20.

⁷⁷ См.: Р. Туровский. Указ. соч. С. 708.

Белых, бывший лидер политической партии «Союз правых сил», занимавший ранее посты в правительстве Пермского края.

С учетом представленной типологией Кировской области стратегическое планирование как инструмент регионального развития может сыграть важную роль в развитии территории. При этом, в отличие от Калининградской области у Кировской есть регионообразующая отрасль экономики, на которую может быть сделан упор. Таким образом, предметом согласования интересов может стать вопрос о том, каким образом развивать ключевую специализацию (лесную промышленность), а также о том, каким образом встроить в это развитие альтернативные опоры региональной экономики.

Региональный политический режим во многом схож с режимом в Калининградской области. При этом на данном этапе они различны по признакам высшего должностного лица субъекта. И если в последнем субъекте пост губернатора занимает местный чиновник, сменивший на этом посту «московского назначенца», то в Кировской области эксперимент с «варягом» до настоящего времени не завершен. Роль личности в данном случае очень тесно связана с вопросом осубъектах стратегического планирования.

В зависимости от свойств субъектов (информационной открытости, готовности вести диалог, понимания своего значения и роли в процессе стратегического планирования) эффективные практики стратегического планирования присутствуют либо отсутствуют в регионе. При этом особую роль среди всех субъектов, как мы говорили, играет действующая власть в силу ее ресурсного набора и особого положения в обществе. Таким образом, от характеристик власти (в лице отдельных ее представителей) вполне может зависеть складывающийся в регионе климат, необходимый для разработки стратегии.

Действующий губернатор Кировской области Н. Белых был наделен полномочиями в декабре 2008 года. На тот момент ему было 33 года, моложе

его среди всего губернаторского корпуса был только глава Чеченской Республики Р. Кадыров. Помимо молодости и хорошего образования личность губернатора Кировской области примечательна тем, что до сентября 2008 года он фактически находился в оппозиции действующей власти, являясь членом политической партии «Союз правых сил». Таким образом, его назначение на должность губернатора не совсем характерно для политики Кремля с точки зрения политической ориентации кандидата. В портфолио губернатора входит и опыты работы в команде у одного из самых неординарных глав субъектов О. Чиркунова на должности вице-губернатора. Таким образом, заняв пост губернатора Н. Белых, несмотря на свой возраст, уже имел как опыт работы в бизнесе и на высоких должностях региональной государственной гражданской службы, так и опыт участия в деятельности федеральной политической партии. Профессиональные качества вкупе с политическими взглядами и возрастом могут оказаться факторами, оказывающими влияние на взгляды личности как высшего должностного лица субъекта, в том числе и с точки зрения приверженности его к формированию условий в регионе для развития публичной политики.

Характеристика социально-экономического и политического развития Кировской области⁷⁸.

Характеристика социально-экономического и политического развития Кировской области приводится в данной главе в следующих целях:

- 1) продемонстрировать необходимость использования стратегического планирования с точки зрения объективных условий развития территории;
- 2) проанализировать способность разработчиков стратегии развития региона давать объективную оценку текущей ситуации в регионе с учетом типологии субъекта, приведенной выше.

⁷⁸ Характеристика представлена в соответствии с данными Стратегии социально-экономического развития Кировской области на период до 2020 года.

Кировская область - один из крупнейших по территории регион в Приволжском федеральном округе, расположенный на северо-востоке европейской части страны. Площадь ее территории составляет 120,4 тыс. кв. километров.

Область граничит на севере с Архангельской областью и Республикой Коми, на востоке - с Пермским краем и Удмуртской Республикой, на юге - с Республикой Татарстан и Республикой Марий Эл, на западе - с Нижегородской, Костромской и Вологодской областями.

Область богата лесными ресурсами. Свыше половины территории покрыто лесами. Общий запас древесины составляет 1,2 млрд. куб. метров. Преобладающими насаждениями являются хвойные, они занимают 53% покрытой лесом площади.

В Кировской области имеются такие полезные ископаемые, как фосфориты, известняки и мергель. Присутствуют значительные запасы торфа, строительного камня, лечебной грязи и минеральной воды. На территории области изучены месторождения нефти, перспективные для освоения.

В Верхнекамском районе находится крупнейшее в Европе Вятско-Камское месторождение желваковых фосфоритов с эксплуатационными запасами руды более 2 млрд. тонн. Это 45 % всех фосфоритов, добываемых в России. В Советском районе имеется месторождение карбонатных пород и глин, потенциально пригодных для производства цемента, аналогов которому не существует в соседних регионах. Запасы торфа составляют 380 млн. тонн

Население Кировской области на 01.01.2009 составляло 1395 тыс. человек. Несмотря на некоторые позитивные сдвиги, произошедшие в 2005 - 2007 годах, в целом демографическая ситуация остается неблагоприятной, основные демографические показатели продолжают ухудшаться. За период с 1970 по 2007 год общая численность населения сократилась почти на 294,7 тыс. человек.

Область постоянно теряет население в результате миграции. В 2007 году миграционная убыль из области увеличилась на 5,6% и составила 4,8 тыс. человек.

Существующая система расселения в Кировской области и связанная с ней система административно-территориального деления является существенным негативным фактором, определяющим неэффективное расходование средств областного и муниципальных бюджетов. На территории области чрезвычайно большое количество малых населенных пунктов: на начало 2008 года 773 населенных пункта области (17,9%) не имели постоянного населения, в 1426 населенных пунктах области (33%) проживали от 1 до 10 человек, в 911 населенных пунктах области (21,1%) проживало от 11 до 50 человек. Иными словами около 72% населенных пунктов области не имеют потенциала для развития, поскольку численность их населения не позволяет разместить в них рентабельные производства реального сектора экономики.

Таким образом, существующая система расселения и административно-территориального деления является сдерживающим фактором социально-экономического развития Кировской области. Сохранение ее в существующем виде повлечет за собой возрастающий отток бюджетных средств в социальную сферу, поддержку неэффективной транспортной сети, не позволит реализовать потенциал имеющихся точек роста.

По объему валового регионального продукта на душу населения Кировская область значительно уступает данным по Российской Федерации (почти в 3 раза по всем годам анализируемого периода) и по Приволжскому федеральному округу (около 2 раз).

Уровень производительности труда в экономике области, рассчитанный по методике Федеральной службы государственной статистики, остается одним из самых низких в Приволжском федеральном

округе и значительно ниже среднероссийского показателя. Это говорит о сравнительно низкой эффективности экономики области⁷⁹.

Таким образом, в социально-экономическом развитии Кировская область столкнулась с теми же проблемами, что и большинство российских регионов после распада Советского союза. При этом динамика этих процессов ухудшалась последние 10-15 лет, а 2008-2009 годы стали еще одним испытанием на прочность не только для населения, но и для региональной власти.

Именно в этот период произошла смена политического цикла развития Кировской области, когда на посту губернатора был утвержден Н. Белых. К тому моменту он уже покинул партию «Союз правых сил» и до настоящего времени остается беспартийным, что в целом нехарактерно для нынешнего губернаторского корпуса. В связи с тем, что высшее должностное лицо субъекта формально не принадлежит ни к одной из политических сил, то одной из главных его задач во время управления регионом является задача по обеспечению баланса присутствующих в регионе политических сил. Предшественник Н. Белых на его посту Н. Шаклеин был членом партии «Единая Россия». Несмотря на это, действующий губернатор «получил в наследство» довольно разнообразный состав Законодательного Собрания региона с точки зрения представленных в нем политических сил. В то время, как в соседних регионах партия власти имела большинство в законодательных органах и полностью контролировала законопроектную деятельность, в Кировской области места были поделены между «Единой Россией», ЛДПР, КПРФ, «Российской партией Пенсионеров», «Аграрной партией России», а также депутатами, избиравшимися по одномандатным округам. Указанным составом законодательного органа Н. Белых и был наделен полномочиями по представлению президента.

⁷⁹ Стратегия социально-экономического развития Кировской области до 2020 года. Справочно-правовая система «Консультант – Плюс».

После выборов 2011 года «политическая раскраска» Законодательного Собрания Кировской области стала более умеренной, но разнообразие сохранила. Места в региональном парламенте получила «Справедливая Россия», но не стало представителей аграриев и пенсионеров. Такой состав стал в большей степени соответствовать раскладу сил в Государственной Думе, но без явного доминирования «Единой России». К этому конечно стоит добавить и внепартийного губернатора, который не придает веса ни одной из указанных политических сил.

В указанных условиях политическое развитие Кировской области не отличается чем-то особенным от других регионов. В связи с тем, что губернатор не принадлежит ни к одной из политических партий, может складываться впечатление, что каждая из политических групп ведет свою деятельность сама по себе. При этом наибольший резонанс в общественно-политической жизни в последнее время вызвал иск Н. Белых к депутату Государственной Думы от КПРФ С. Мамаеву о защите чести и достоинства после того, как последний с трибуны нижней палаты парламента подверг резкой критике деятельность команды губернатора⁸⁰.

Следующим наиболее значимым эпизодом политической жизни является ситуация, связанная с обсуждением перспективы выражения недоверия губернатору депутатами Законодательного Собрания области. Это случай, завершившийся снятием данного вопроса с повестки дня заседания Законодательного Собрания, возник после того, как у губернатора прошли обыски, связанные с расследованием уголовных дел в отношении бывшего помощника губернатора А. Навального. Тем самым Н. Белых удалось погасить возможное противостояние еще на этапе его зарождения. Хотя противники Н. Белых в Законодательном Собрании практически вынесли вопрос на пленарное заседание. Возможно, что председатель законодательного органа А. Ивонин (являющийся членом партии «Единая

⁸⁰ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.newsler.ru>.

Россия») проявил нерешительность и не допустил открытой эскалации конфликта. Есть также и вероятность того, что конфликт был погашен по указу федерального центра, не желающему дестабилизировать политическую обстановку в регионе накануне истечения срока полномочий действующего губернатора.

Существует вероятность и того, что и позиция самого губернатора такова, что не допускает возможности возникновения политических конфликтов. В одном из интервью Н. Белых однозначно высказался по поводу своей профессиональной деятельности: «На сегодняшний день я не занимаюсь публичной политикой, я об этом многократно говорил. Я руковожу регионом. Я занимаюсь текущей хозяйственной деятельностью»⁸¹.

Если сравнивать позицию авторов типологии Кировской области с точки зрения ее социально-экономического и политического развития с позицией разработчиков Стратегии социально-экономического развития Кировской области на период до 2020 года, то можно сделать вывод о том, что в Стратегии приведен в целом соответствующий типологии анализ социально-экономического развития региона. Остается открытым вопрос относительно динамики политического режима. Учитывая то обстоятельство, что срок полномочий Н. Белых подходит к концу, в настоящее время не совсем ясно, что будет дальше. В том случае, если действующий губернатор не будет выбран на новый срок, то регион подтвердит свой статус субъекта с неустойчивой политической динамикой. В том случае, если Н. Белых будет руководить субъектом еще 5 лет, то динамика политического режима несколько замедлится и стабилизируется. От исхода данного переходного периода будет зависеть и качество стратегического планирования в регионе. Речь, прежде всего, идет о возможности ответственного подхода к исполнению ранее принятой стратегии. Если власть поменяется, то существует вероятность того, что она не захочет принимать на себя

⁸¹ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.inomnenie.ru>.

ответственность по обязательствам ее предшественников. Если политический режим устоит, то есть возможность реализации прежнего курса. Хотя в целом качество долгосрочного стратегического планирования таково, что сводит на нет возможности ответственности исполнителей с учетом десятилетних горизонтов планирования при 4-5 летнем региональном политическом цикле. Необходимо также учитывать и то обстоятельство, что Н. Белых был наделен полномочиями в период президентства Д. Медведева. Можно увязать этот шаг с попытками некоторой либерализации Кремлем региональной политики в отношении глав субъектов. При этом последние шаги действующего президента позволяют сделать вывод об откате в части либерализации на прежние позиции. Не исключено, что именно по этой причине кандидатура Н. Белых не устроит федеральный центр.

Стратегическое планирование в регионе: процесс разработки документов, согласование интересов и ответственность. В настоящее время в Кировской области действует Стратегия социально-экономического развития Кировской области на период до 2020 года (далее – Стратегия). Она была утверждена постановлением Правительства Кировской области 6 декабря 2009 года № 33/432. Интересным представляется тот факт, что принятие Стратегии было отдано на откуп исполнительной ветви власти региона. По всей видимости, причиной тому стало то обстоятельство, что инициатором и куратором проекта по разработке Стратегии было именно Правительство. С одной стороны, данное обстоятельство говорит о том, что исполнительная власть не захотела перекладывать ответственность на законодателей в связи со своей особой ролью по отношению к данному документу. С другой стороны, это может быть истолковано, как нежелание договариваться по наиболее сложным вопросам и провести проект как можно скорее, исключив процедуру согласования интересов.

Из названия документа видно, что он принят на срок, который превышает продолжительность регионального политического цикла. При этом в Стратегии реализован подход, согласно которому этапы реализации

документа не выделяются. Вместо этого разработчик предусмотрел деление на этапы для развития отдельных сфер (промышленности, образования и т.п.). С одной стороны, это можно воспринять, как намеренный уход разработчиков от стандартизации документа с целью дать возможность отдельным отраслям самостоятельно определить этапы своего развития. С другой стороны, деление на этапы внутри каждой отрасли примерно совпадает (1 этап: 2009-2011 годы, 2 этап: 2012-2015, 3 этап: 2015-2020), что сводит на нет необходимость определения внутренних сроков.

Стратегия реализована на 203 страницах, имеет 6 разделов и 10 приложений. Первый раздел посвящен анализу текущей ситуации в регионе, второй – стратегическому (SWOT) анализу. Третий раздел освещает возможные сценарии развития региона, в четвертом – закреплены цели, задачи и механизмы реализации целевого сценария. Пятый раздел определяет цели и задачи органов государственной власти по реализации Стратегии, а в шестом содержатся целевые индикаторы социально-экономического развития Кировской области. Понятие стратегического планирования в Стратегии не содержится.

Таким образом, структура и содержание Стратегии являются типичными для большинства подобных документов. Каркас держится на единстве анализа – сценариев – целей и задач развития, что не позволяет говорить об особенностях ее содержания с точки зрения публичной политики, за исключением одного из подразделов раздела 5. Указанный раздел посвящен развитию гражданской активности и социального оптимизма среди населения региона. В разделе не закреплены понятия ни того, ни другого состояния общества. Понять их содержание возможно через закрепленные в Стратегии механизмы формирования гражданской активности и социального оптимизма. Среди них:

создание и поддержка общественных институтов, работа которых направлена на организацию взаимодействия власти и общества, поддержку

гражданских инициатив, **вовлечение населения в обсуждение проблем развития региона;**

работа с общей культурой и ценностями населения, организация мероприятий по гражданскому просвещению и образованию, **приобретению навыков общественного диалога** и реализации гражданских инициатив;

создание и продвижение региональной символики, бренда территории, пропаганда регионального патриотизма, гордости за свой край. Социальная реклама, исторические реконструкции, **поддержка публичной дискуссии;**

стимулирование гражданской активности, организация конкурсов, освещение позитивной деятельности общества и бизнеса;

принятие и поддержка грантовых программ, направленных на ресурсное обеспечение инициатив граждан на конкурсной основе;

организация публичных мероприятий, направленных на консолидацию общества и повышение социального оптимизма – праздники, специальные акции и т.п., с обязательным участием представителей власти и бизнеса⁸².

По нашему мнению, большинство задач относится к сфере политической пропаганды. К сфере публичной политики можно отнести те, что выделены:

вовлечение населения в обсуждение проблем развития региона (при этом данная возможность упущена уже на этапе разработки Стратегии);

приобретение навыков общественного диалога (как он вообще возможен, если власть в процессе разработки Стратегии, о чем мы скажем ниже, оказалась довольно закрытой для общества);

поддержка публичной дискуссии (данная задача не совсем ясна, так как для того, чтобы что-то поддерживать, необходимо его наличие в принципе. При этом публичная дискуссия вполне может существовать и без поддержки со стороны власти).

⁸² Стратегия социально-экономического развития Кировской области до 2020 года. Справочно-правовая система «Консультант – Плюс».

Понятие ответственности практически не встречается в Стратегии. Его упоминание связано либо с организационно-правовой формой юридических лиц (общество с ограниченной ответственностью), либо со страхованием профессиональной ответственности медицинских работников, либо с мерами по реализации бюджетной политики (по мнению разработчиков, должностные лица должны нести персональную ответственность за результативность бюджетных расходов). Ни ответственности исполнителей, ни ответственности разработчиков Стратегией не закреплено, что ставит под сомнение возможность достижения поставленных в Стратегии целевых показателей. При этом довод о том, что разработчики не осведомлены о возможности или необходимости введения ответственности отпадает по причине того, что для сферы бюджетной политики такой механизм предполагается. По нашему мнению, он вполне применим и для ответственности исполнителей за реализацию Стратегии. При существующем раскладе баланса интересов и сил в Стратегии формирование условий для возникновения общественной дискуссии становится практически невозможным. Таким образом, практику Кировской области в части реализации принципа ответственности на стадии реализации стратегической политики нельзя признать позитивной и эффективной, а как результат, рекомендованной к применению в других регионах. Перейдем к рассмотрению практики субъекта в части согласованной разработки Стратегии, а также воплощения принципа ответственности на стадии ее разработки.

Процесс разработки Стратегии начался еще в 2004 году. К работе был привлечен коллектив экспертов, возглавляемый методологом П.Щедровицким. Изначально перед экспертами были поставлены задачи по определению контуров будущего развития региона. При этом уже в 2005 году после отставки заместителя председателя регионального правительства В. Лебедева все работы были прекращены, а сама работа была подвергнута критике со стороны губернатора Н. Шаклеина. Таким образом, регион

выбрал путь привлечения сторонних экспертов для разработки Стратегии, однако данная работа была поставлена под зависимость от политического режима, который и являлся заказчиком Стратегии. Расширяя круг участников процесса разработки Стратегии, власть не смогла обеспечить стабильность в отношениях властных элит. При этом, по нашему мнению, участие общества, бизнеса и науки могло бы способствовать балансировке сил участников разработки Стратегии, что было исключено при концентрации всех полномочий и ресурсов в руках региональных властей.

По словам П. Щедровицкого в целях разработки Стратегии был организован форум, в котором принимали участие местные и федеральные эксперты, а также чиновники. Три общественно-деловые игры для чиновников, а также несколько семинаров не расширили круг участников процесса стратегического планирования. В большинстве своем они носили закрытый характер для ограниченного круга лиц. В то же время, по мнению представителя группы экспертов, на данном этапе работа не была завершена по политическим причинам, а дальнейшее развитие территории возможно только при условии вовлечения в этот процесс местного бизнеса, общественных организаций и просто социально активных граждан⁸³.

Несмотря на конфликт с группой разработчиков Стратегии администрации Н. Шаклеина до конца срока его полномочий удалось разработать и принять соответствующий документ. Однако в данном разделе мы не будем подвергать его анализу по причине того, что в настоящее время он фактически не работает, а вместо него принята другая Стратегия, реквизиты которой мы указали в начале раздела. Причиной корректировки предыдущего документа заключаются в том, что, по мнению разработчиков, показатели развития экономики, на которых была основана старая редакция документа, претерпели значительные изменения в связи с экономическим кризисом. Обоснование вроде бы экономическое. Однако налицо и

⁸³ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.nabludatel.ru>.

политическая подоплека, состоящая в смене политического цикла и приходе нового губернатора со своей командой. Таким образом, региональная Стратегия в очередной раз оказалась заложником регионального политического режима, что негативно отражается на возможностях территории по устойчивому развитию.

Работой над корректировкой стратегии занимался Фонд регионального развития Иркутской области (ФРРИО), который возглавляет советник иркутского губернатора А. Козьмин. Точна сумма денежных средств, потраченных на корректировку Стратегии неизвестна, однако около 1 млн. рублей за работу заплатил Н. Белых через свой фонд. После того как проект корректировки был подготовлен и представлен общественности (хотя информации о широком общественном участии в процессе разработки нет), при правительстве была создана рабочая группа, которая в еженедельном режиме обсуждала и уточняла детали проекта⁸⁴.

При этом первым коллегиальным органом, на рассмотрение которого был вынесен проект скорректированной Стратегии, был экономический совет при губернаторе⁸⁵. Членами совета являются представители крупного регионального бизнеса и некоммерческих организаций, в том числе «Деловая Россия». Совет является консультативным органом. Отсутствие в совете представителей общественности и науки делает обсуждение проекта Стратегии кулуарным по своему характеру. Довольно ожидаемым результатом стало то, что через совет проект Стратегии прошел без особых проблем. Тем более, консультативный статус данного органа при губернаторе не позволяет рассчитывать на его серьезную и весомую роль в процессе формирования регионального политического режима.

Имитацией реального участия в процессе разработки Стратегии можно назвать заявления представителей молодежного правительства Кировской

⁸⁴ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.frrio.ru>.

⁸⁵ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://news.mail.ru>.

области. Реальных предложений по совершенствованию документа молодые политики сделать не смогли по техническим причинам – документ к ним поступил за несколько дней до его рассмотрения на правительстве области. В то же время, даже при наличии подобных предложений, они носили бы необязательный характер. Молодежное правительство, как и экономический совет, реальным актором политического процесса в регионе не является⁸⁶.

Есть также в свободном доступе и информация об обсуждении Стратегии на совещании главных врачей учреждений здравоохранения области. Итогом обсуждения стала полная поддержка проекта и обозначение значимости документа, что нельзя расценивать в качестве полноценного участия в процессе разработки Стратегии⁸⁷.

Даже если бы и молодежное правительство, и совещание главных врачей, а также экономический совет имели возможность оказывать влияние на принятие решений, их участие нельзя признать полноценным с точки зрения публичной политики, потому что каждый раз им на рассмотрение предоставляли уже готовый вариант Стратегии. То есть фактически из самого процесса ее разработки они все равно были бы исключены. Нельзя при таком раскладе сил говорить и о распределении ответственности разработчиков. Вся их ответственность в данном случае по всей видимости оговорена в гражданско-правовом договоре и касается не качества документа, а сроков выполнения работ. Возможно ли ее наступление теоретически? Вряд ли, учитывая личный характер отношений между Н. Белых и директором фирмы-подрядчика.

Таким образом, в Кировской области сложилась модель процесса разработки Стратегии, при которой перечень субъектов исчерпывается региональной властью, а характер процесса является кулуарным. Низкая степень вовлеченности в указанный процесс общества, бизнеса и науки

⁸⁶ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.podosinovets.ru>.

⁸⁷ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.kiknur.ru>.

говорит о фактическом отсутствии процесса согласования интересов между заинтересованными субъектами. При таких обстоятельствах местное сообщество оказывается исключенным из жизнедеятельности территории, так как основные параметры и принципы ее развития определяются одной из ветвей региональной власти, пропагандирующей при этом необходимость создания условий для публичной политики в регионе. Подобная Кировской модель стратегического планирования не может рассматриваться в качестве фактора развития публичной политики в регионе.

§ 3.3 ПЕРМСКИЙ КРАЙ: БИЗНЕС ВО ВЛАСТИ – БИЗНЕС В СТРАТЕГИИ?

Мотивы для выбора региона. Пермский край наряду с Калининградской и Кировской областями был выбран для анализа процесса стратегического планирования с точки зрения публичной политики по причине наличия особенностей в его социально-экономическом положении и политическом развитии, а также ряду иных причин, которые могут оказать влияние на качество стратегических документов развития территории.

С точки зрения типологии регионов в зависимости от их социально-экономического положения Пермский край отнесен авторами типологии к субъектам типа «нефтяники-потребители». Данный тип субъектов характеризуется достаточным богатством регионов, которое вкупе с экономической активностью основано на производстве продукции топливного комплекса. При этом объем инвестиций в этих регионах мал, их экономическое положение полностью зависит от колебания цен на энергетическое сырье. В основу региональной экономики Пермского края авторами типологии положены предприятия нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей специализации⁸⁸.

Несмотря на то, что Пермский край отнесен авторами типологии к субъектам иного типа нежели Кировская область, он все тяготеет по специфике региональной экономики к Кировской области, имеющей в структуре своей региональной экономики ведущую сырьевую отрасль – лесную промышленность. Данное обстоятельство также говорит о том, что Пермскому краю стратегическое планирование необходимо для определения пути развития, который, во-первых, позволит избавить региональную экономику от сырьевой зависимости, а, во-вторых, определит место сырьевых производств в новом многоукладном формате местной экономической системы. Таким образом, процесс согласования интересов на

⁸⁸ См.: Н. Ермакова, А.Калоева. Указ. соч. С. 20.

этапе разработки стратегии должен строиться вокруг определения альтернатив развития экономики и роли нефтяной промышленности. А ответственность разработчиков и исполнителей как раз и заключается в том, чтобы с помощью стратегии переключить регион с вектора развития, основанного на зависимости от сырья на вектор дифференцированного развития.

Если обратиться к типологии субъектов России в зависимости от динамики регионального политического режима, то Пермский край относится к числу субъектов со среднестабильным состоянием динамики регионального политического режима. Это означает, что динамика режима меняется от периода к периоду и не является постоянной. Так, в Пермской области (до объединения с Коми-Пермяцким автономным округом в 2005 году) небольшая трансформация правящей группы произошла еще во времена назначения губернаторов. Место Б. Кузнецова занял его первый заместитель Г. Игумнов. Последний смог выиграть выборы 1996 года, однако в 2000 году вынужден был уступить лидеру другой группы – мэру Перми Ю. Трутневу, одновременно представлявшему часть городского бизнеса. При Ю. Трутневе началась консолидация элит вокруг нового центра, но в 2004 году он занял пост федерального министра. Его преемником стал выходец из той же группы О. Чиркунов. В 2005 году он был назначен на пост губернатора вновь образованного Пермского края⁸⁹. В апреле 2012 года О. Чиркунов был отправлен в отставку по собственному желанию. На посту губернатора его сменил экс-министр регионального развития В. Басаргин.

До назначения на пост губернатора В. Басаргин работал на предприятиях добывающей промышленности Свердловской области, в аппарате полномочного представителя президента в Уральском Федеральном округе, министром регионального развития в правительстве В. Путина. На момент назначения ему было 54 года, что относит его к поколению

⁸⁹ См.: Р. Туровский. Указ. соч. С. 709

политиков В.Путина. Указанное поколение характеризуется тем, что значительный период их карьеры состоялся в период советской власти в органах коммунистической партии. Как умелые аппаратчики подобные специалисты характеризуются довольно высокой степенью политической выживаемости при проведении умеренно-консервативной линии в политике, в том числе социально-экономической. Данное обстоятельство подтверждается в том числе и тем, что заняв пост губернатора, В. Басаргин стал больше внимание уделять социальной политике и решил пересмотреть ряд новых для края проектов, таких как Пермь – культурная столица.

Таким образом, Пермский край на ряду с Кировской областью управляется в настоящее время «варягами». Калининградская область, пережившая этап развития при назначенце из Москвы, находится под управлением местного чиновника. Личность руководителя в каждом из указанных субъектов различна и сточки зрения его профессионального происхождения и с точки зрения отношений с местными элитами. Более того, каждый из представленных губернаторов относится к разным поколениям политиков. Данное обстоятельство может оказывать влияние и на готовность губернатора к диалогу в процессе согласования интересов, а также общему показателю информационной открытости власти. Так, в соответствии с данными «Национальной службы мониторинга», по итогам 2012 года Н. Белых занял 9 место в рейтинге информационной открытости губернаторов, Н. Цуканов оказался на 12 месте, а В. Басаргин – на 53⁹⁰.

При этом общий расклад сил в регионах может претерпеть изменения в связи с возвращением прямых выборов губернаторов. Правда, существует такая вероятность, что в некоторых из этих субъектов порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта останется прежним. Подобное допущение содержится в последней редакции федерального законодательства. При этом в самое ближайшее время выборы должны

⁹⁰ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.monitornews.ru>.

пройти в Кировской области, где к концу подходит срок полномочий действующего губернатора. Далее идет Калининградская область, а потом Пермский край. Таким образом, каждый из рассматриваемых нами субъектов находится и на разной стадии развития регионального политического режима и с точки зрения срока полномочий губернатора. Данное обстоятельство также может оказывать влияние на качество процесса стратегического планирования.

Характеристика социально-экономического и политического развития Пермского края⁹¹. Пермский край образован 1 декабря 2005 года в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Пермский край характеризуется «мелкоселенностью», то есть большим количеством разбросанных мелких деревень и поселков, многие из которых не имеют собственных доходов и отдалены от основных осей развития. На уровне поселений существует тенденция к объединению территорий. Объединения в Пермском крае происходили преимущественно близ административного центра края – на территории Пермского района.

По уровню социально-экономического развития Пермский край входит в группу регионов страны с высоким уровнем развития. Указанный довод разработчиков стратегии является довольно оптимистичным с учетом того, что экономика региона до настоящего времени не утратила сырьевой зависимости и во многом колеблется по уровню своего развития вместе с ценами на энергоносители.

В то же время валовой региональный продукт (ВРП) в расчете на одного занятого в экономике увеличился за период 2005 – 2009 годов в 1,67 раза, что сопоставимо с ростом показателя в целом по стране и Приволжском федеральном округе – 1,74 и 1,66 раза соответственно.

⁹¹ Характеристика представлена в соответствии с данными действующей Стратегии социально-экономического развития Пермского края до 2026 года.

По итогам 2010 года в структуре промышленности обрабатывающие производства составили 73,6%, добыча полезных ископаемых – 15,4%, производство и распределение электроэнергии, газа и воды – 11,0%. В январе-декабре 2010 года индекс промышленного производства составил 118,3% к аналогичному периоду предыдущего года (по России - 110,2%).

В 2009 году ВРП в регионе вырос на 117,5% по сравнению с 2005 годом (сопоставимые цены) (по России – рост в 123,5%, по округу – рост 119,7%) до 544,5 трлн.руб.

За счет сверхблагоприятной конъюнктуры в экспортно-ориентированных отраслях по объему среднедушевого ВРП регион в 2010 году вышел на 2-е место в пятерке самых крупных по объему экономик федерального округа, что подтверждает зависимость региона от динамики цен на сырье. ВРП на душу населения в 2009 году составил 201,3 тыс. руб., снизившись по сравнению с предыдущим годом на 10,3%. Уровень ВРП в расчете на одного жителя ниже среднего по стране в 1,12 раза и выше средних значений по федеральному округу в 1,11 раза.

В 2009 году структуру ВРП составляли: обрабатывающие производства (24,0%), оптовая и розничная торговля (15,0%), добыча полезных ископаемых (13,0%), операции с недвижимым имуществом (11,8%), транспорт и связь (10,0%), строительство (5,0%), государственное управление и обеспечение военной безопасности (5,0%), производство и распределение электроэнергии, газа и воды (4,0%).

Экономика региона по-прежнему носит выраженный промышленный характер: добыча полезных ископаемых и обрабатывающие производства по итогам 2009 года составили 37,0% ВРП. По имеющимся статистическим данным, доля в ВРП добывающих отраслей снизилась по сравнению с 2005 годом на 3,1%, доля отраслей обрабатывающего производства снизилась на 4,0%.

В соответствии с методикой Пермьстата бедным считается население, доходы которого ниже официально установленного прожиточного минимума

(в 4 квартале 2010 года прожиточный минимум составил 6101 руб.)

В 2010 году численность населения, имеющего среднедушевые доходы ниже прожиточного минимума, составила 379,43 тыс. чел. или 14,0% от общей численности населения (в 2009 году - 399,74 тыс. чел. или 14,8%). Пермский край занимает лидирующие позиции по уровню бедности в сравнении с регионами-конкурентами. По данным Пермьстата, в 2010 году 66% абсолютно бедных жителей Пермского края – это население трудоспособного возраста, при этом их доля в структуре населения по сравнению с прошлым годом возросла на 2,3%.

Обращает на себя внимание тот факт, что более четверти населения – это население в возрасте 16-30 лет, то есть наиболее социально активная группа. Таким образом, среди бедных становится все больше молодых людей – людей с наиболее высокими социальными ожиданиями.

Высокая дифференциация населения по доходам является одним из главных факторов социальной напряженности в обществе. В 2010 году, по данным Пермьстата, на долю 10% наиболее обеспеченного населения приходилось 23,3% общего дохода населения (в 2009 году – 20,0%), на долю 10% наименее обеспеченного – 0,79% (в 2009 – 1,07%). Это означает, что основной прирост доходов происходит у высокодоходных групп.

Одним из отрицательных эффектов указанной социальной ситуации является негативная миграционная ситуация, которая особенно остро складывается в группе населения от 18 до 30 лет. Отток молодых людей за пределы Пермского края за 2010 год составил 3931 человек.

Исходя из представленной характеристики социально-экономического развития края, можно сделать вывод о том, что разработчиками дана достаточно объективная картина региональной экономики с учетом типологии субъекта. При этом стратегия Пермского края, по нашему мнению, выгодно отличается от стратегий Калининградской и Кировской областей особым подходом разработчиков к формированию характеристики развития субъекта. Указанный подход заключается в том, что определяя

показатели развития субъекта в какой бы то ни было сфере, разработчики тут же делают сравнительный анализ данных показателей с субъектами (они их называют конкурентами) Приволжского федерального округа. Реализация подобного подхода свидетельствует о доминирующем подходе к территориальному планированию как к проектному и бизнес планированию. Об указанной тенденции мы говорили в теоретическом разделе исследования. Как видно, он находит свое подтверждение и в практике работы регионов. Отчасти это может быть объяснимо тем, что предшественники В. Басаргина на посту губернатора выходцы из крупного регионального бизнеса, очевидно имеющие немалый опыт разработки и реализации бизнес-стратегий. Текущая же политическая ситуация может быть охарактеризована следующим образом.

По оценке экспертов В. Басаргин, занявший пост губернатора края в апреле 2012 года до настоящего времени не сумел консолидировать вокруг себя региональные элиты и общественность⁹². Являясь губернатором-варягом В. Басаргин, по оценкам экспертов, избрал для себя неверную линию проведения региональной политики, которая была основана на стратегии личного доминирования. Указанная стратегия выразилась в назначении главой правительства своего бывшего заместителя по Министерству регионального развития. Последний (Р. Панов) вскоре был арестован по делу о хищении денежных средств для подготовки саммита АТЭС в сентябре 2012 года. После указанных событий губернатор занял довольно жесткую позицию по отношению к ставленникам бывшего губернатора О. Чиркунова, что в итоге обернулось имиджевыми потерями, созданием вынужденной коалиции с региональными элитами и частичной потерей управляемости в муниципалитетах⁹³. В настоящее время, как отмечают аналитики, В. Басаргин вынужден строить коалицию с элитами в регионе. Несмотря на возникшие

⁹² Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.iarex.ru>.

⁹³ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.gazeta.ru>.

затруднения по построению диалога с региональными элитами, в конце 2012 года в крае принимается программа социально-экономического развития на 2012 – 2016 годы. Годом ранее (еще при губернаторе О. Чиркунове) была утверждена стратегия социально-экономического развития региона. Программа по сути является набором конкретных действий, направленных на реализацию стратегии. В связи с этим возникает вопрос о том, удалось ли команде В. Басаргина разработать и принять программу, которая, во-первых, полностью соответствует ранее утвержденной стратегии, а, во-вторых, согласована всеми заинтересованными сторонами. Существует также вероятность того, что показатели стратегии были существенно скорректированы с учетом позиции новой администрации и программа разработана с учетом указанных корректировок, что сводит на нет возможность политического диалога на региональном уровне. Представители команды О. Чиркунова, которые и принимали участие в разработке стратегии, вряд ли бы в бесконфликтной ситуации допустили корректировку стратегии без их согласия. Таким образом, вопрос о качестве подготовленного документа остается открытым. Причиной тому служит то обстоятельство, что работа предыдущей команды была прервана сменой губернатора. Открытым также остается и вопрос об ответственности исполнителей и разработчиков стратегии. Ситуация в регионе такова, что разработчики частично покинули власть и могут полностью уйти из нее в случае эскалации конфликта с губернатором, а исполнители стратегии представляют собой команду нового губернатора. При этом программа развития региона ограничена в сроках ее реализации и фактически замкнута на политический цикл действующей власти. Напомним, она рассчитана на 2012 – 2016 годы.

Стратегическое планирование в регионе: процесс разработки документов, согласование интересов и ответственность. В Пермском крае разработана и принята Стратегия социально-экономического развития Пермского края до 2026 года (далее – Стратегия). Она была утверждена

постановлением Законодательного собрания Пермского края 1 декабря 2011 года № 3046 (на два года позже стратегии Кировской области и почти на год раньше стратегии Калининградской области). В пермском крае в отличие от Калининградской и Кировской областей Стратегия принималась законодательным органом власти. Данное обстоятельство объясняется тем, что в данном регионе разработкой Стратегии занимались депутаты Законодательного собрания практически на всем протяжении работы соответствующего созыва⁹⁴. По оценкам разработчиков, работа была проделана довольно объемная. Отдавать результаты работы на откуп исполнительной власти, по всей видимости, никто не захотел. Более того, в глазах общественности принятие Стратегии органом законодательной (представительной) власти повышает роль местного сообщества в судьбе территории.

Срок, на который рассчитана Стратегия, составляет 15 лет, что значительно больше одного регионального политического цикла. При таких условиях реализация Стратегии в соответствии с принципом ответственности возможно либо при стабильности регионального политического режима, что исключается в соответствии с типологией территории, либо при поэтапном ее воплощении в жизнь. Разработчики пошли вторым путем и предлагают реализацию Стратегии путем принятия соответствующих программ регионального развития на отдельные периоды. Первая из них уже принята на период 2012- 2016 годы. Анализу ее мы подвергать не будем, так как это не входит в задачи нашего исследования. Нас интересует, прежде всего, сама Стратегия и ее характеристики.

Стратегия содержит 75 страниц вместе с приложениями, что делает ее самой маленькой по объему среди рассматриваемых документов. Объем самого текста Стратегии – 12 страниц. В отличие от документов территориального развития Калининградской и Кировской областей

⁹⁴ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru>.

графического материала в Стратегии довольно много. По своей структуре Стратегия не является типичным документом. Она состоит из 4 разделов и 3 приложений. Разделы Стратегии следующие: первый – цель стратегии развития Пермского края, второй – основные направления и задачи социально-экономического развития Пермского края. Третий раздел посвящен стратегическим целям, задачам и показателям социально-экономического развития Пермского края (они размещены в приложении к тексту документа), а четвертый – механизмам реализации Стратегии.

Таким образом, Стратегия Пермского края по своей форме отличается от соответствующих документов сравниваемых субъектов, и соответствует своему содержанию. Ранее мы отмечали, что по содержанию документ напоминает план развития субъекта предпринимательской деятельности. Форма его такова, что позволяет просто ориентироваться в его содержании, а также упрощает процесс восприятия информации (все данные оформлены в таблицы). Небольшой объем делает Стратегию удобной для использования в работе.

В Стратегии содержится понятие стратегии развития, под которой понимается комплексное и сбалансированное развитие Пермского края, измеряемое через набор общественно признанных показателей⁹⁵. При этом под набором общественно признанных показателей для целей определения Стратегии принимается перечень показателей результативности деятельности правительства Пермского края, утвержденный постановлением Законодательного собрания Пермского края от 22 сентября 2011 года № 2868.

В то же время Стратегия не содержит положений об ответственности исполнителей либо разработчиков, что весьма странно в данном случае (в данном регионе в отличие от Кировской области) в отношении именно

⁹⁵ Стратегия социально-экономического развития Пермского края до 2026 года. Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

разработчиков, так как, как мы выяснили, самое непосредственное отношение к этому имели депутаты Законодательного собрания края. Слово ответственность вообще не встречается в тексте Стратегии, если воспользоваться контекстным поиском, за исключением единственного случая (в разделе, посвященном описанию угроз в процессе деятельности региональных учреждений социальной сферы)⁹⁶. Таким образом, разработчиками не предложен механизм привлечения к ответственности лиц за неисполнение положений Стратегии. В чем же причина такого подхода? Вероятно, что она кроется в сужении круга разработчиков Стратегии до какого-либо уровня региональной власти.

С точки зрения общей практики стратегического планирования опыт Пермского края интересен в части инструментов реализации Стратегии. В целях воплощения в жизнь основных ее положений региональной властью разрабатываются и утверждаются программы социально-экономического развития территории. Одной из наиболее важных с точки зрения ответственности характеристикой этих программ является то, что по своим срокам они соответствуют региональному политическому циклу. Отсутствие программного результата по истечении политического цикла может способствовать выставлению соответствующей общественной оценки деятельности региональной власти. Таким образом, вопрос об ответственности исполнителей Стратегии может быть решен путем отказа в доверии действующей власти со стороны общества на очередных выборах.

В данной части исследования стоит определиться с процессом разработки Стратегии и наличием в нем признаков согласования интересов участников данного процесса. С точки зрения участников процесса разработки Стратегии документ, принятый Законодательным собранием края интересен тем, что в его тексте (постановление Законодательного собрания

⁹⁶ Стратегия социально-экономического развития Пермского края до 2026 года. Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

от 1 декабря 2011 года № 3046) прямо указано на разработчиков. В соответствии с постановлением утверждается Стратегия, «подготовленная рабочей группой, созданной постановлением Законодательного собрания Пермского края от 16 июня 2011 года № 2696»⁹⁷. Таким образом, разработчики весьма конкретно обозначили круг разработчиков. Предыстория сужения круга разработчиков такова, что в 2009 году региональная власть отказалась принять вариант Стратегии, разработанной представителями Пермского государственного университета⁹⁸. Впоследствии документ готовился в недрах краевой администрации, а с июня 2011 года (после образования соответствующей группы) Стратегия дорабатывалась самими депутатами. При таких обстоятельствах весьма странным выглядит отсутствие в Стратегии механизма ответственности ее разработчиков и исполнителей. Получается, что, утвердив документ на уровне законодательной власти, депутаты не стали делить ответственность за его реализацию (*de jure*) с исполнительной ветвью. С другой стороны, смешанный характер работы позволил, по всей видимости, учесть позиции более широкого круга лиц, чем, к примеру, в Кировской области. Напомним, в этом регионе Стратегия готовилась и утверждалась правительством. Короче в Пермском крае оказался и срок подготовки документа регионального развития, чем в Кировской области, несмотря на фактическую вовлеченность в процесс двух ветвей региональной власти.

В состав рабочей группы по разработке Стратегии вошли как представители краевой администрации, так и депутаты Законодательного собрания. Стоит отметить, что среди депутатов были представители различных партий и политических объединений («Правое дело», «Единая

⁹⁷ Стратегия социально-экономического развития Пермского края до 2026 года. Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

⁹⁸ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru>.

Россия», КПРФ, «Справедливая Россия», группа Солидарность)⁹⁹. Присутствие в составе группы представителей различных политических сил говорит о том, что, во-первых, процесс согласования интересов имел место при разработке Стратегии, во-вторых, данный процесс имел место исключительно на уровне регионального политического режима, и в-третьих, на данный уровень процесс согласования интересов был осознанно внесен региональной властью (сначала отказавшейся от проекта Пермского государственного университета, а потом не включившей в состав рабочей группы иных субъектов). Таким образом, идея бывшего губернатора Пермского края О. Чиркунова об общественном договоре не была реализована, хотя в тот момент именно он руководил регионом. При этом, по мнению экс-губернатора, в существующих условиях инициатором общественного договора может быть только сама власть, так как другим сторонам мешает страх стать врагом власти и потерять при этом все¹⁰⁰. Не уместно говорить и о какой-либо ответственности (точнее «сверхответственности») разработчиков Стратегии. Законодатели так и остаются ответственными перед избирателем, исполнительная власть – перед начальством. Таким образом, «разбавив» состав участников стратегического планирования присутствием в нем нескольких ветвей власти, власть размыла вопрос об ответственности. При этом стратегическое планирование в регионе имело возможность быть публичным и конкурентным, но утратило данные преимущества в кулуарах регионального политического режима, сохранив при этом некоторые элементы публичной политики. Однако оно так и не стало полноценным фактором развития публичной политики в регионе.

⁹⁹ Постановление Законодательного собрания Пермского края от 16 июня 2011 г. № 2696. Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

¹⁰⁰ См.: О. Чиркунов. Указ. соч. С. 29.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе исследования стратегическое планирование было рассмотрено в качестве инструмента публичной политики в регионах России. В качестве изучаемых регионов были выбраны Калининградская и Кировская области, а также Пермский край. В обоснование выбора указанных субъектов для проведения анализа приведены доводы об отнесении указанных регионов к различным группам с точки зрения их типологии по уровню социально-экономического развития и динамике региональных политических режимов. Выбор представителей различных классификационных групп позволил показать срез практик влияния стратегического планирования на публичную политику в регионе.

В качестве проблемы исследования нами было обозначено отсутствие конкуренции между заинтересованными субъектами в процессе принятия решений по вопросам стратегического развития территорий. Для решения указанной проблемы была предложен набор задач, который позволял бы определить эффективные практики согласованного и ответственного стратегического планирования на примере рассматриваемых субъектов.

Для достижения указанной цели и решения (хотя бы частичного) данной проблемы мы провели изучение стратегического планирования, выявили его основные признаки, как с точки зрения теорий государственного управления, так и с точки зрения теории управления бизнес-процессами. Помимо этого, было рассмотрено соотношение стратегического планирования и управления, особое внимание уделено стратегическому планированию в публичной политике. В результате изучения стратегического планирования с точки зрения публичной политики были выявлены элементы, которые при их наличии и позволяют говорить о том, что стратегическое планирование формирует условия для существования публичной политики. Данными элементами были признаны процесс согласования интересов субъектов стратегического планирования и их ответственность на этапе разработки и

реализации стратегии. По нашему мнению, наличие указанных процессов позволяет создавать условия для существования конкуренции между субъектами в процессе принятия решений.

На основе анализа теоретических наработок и исследований было предложено понятие стратегического планирования. После выделения указанных элементов стратегического планирования был проведен анализ субъектов, участвующих в процессе разработки и реализации стратегии. Более подробно был рассмотрен вопрос, посвященный ресурсам субъектов, их интересам, а также процессу согласования интересов между ними и ответственности. По результатам анализа было указано на отсутствие баланса в обеспеченности ресурсами среди субъектов, а также на существующее противоречие между индивидуальным и общественным интересом. Определившись с набором субъектов, а также с характеристикой процесса согласования интересов и закрепления ответственности разработчиков и исполнителей стратегии, был проведен анализ существующих практик стратегического планирования с точки зрения публичной политики в выбранных для анализа регионах.

По результатам анализа получены следующие выводы:

1) в части практики стратегического планирования в Калининградской области:

- с точки зрения публичной политики процесс разработки стратегии содержал в себе процесс согласования интересов максимально в текущих условиях широкого круга заинтересованных субъектов;

- данный процесс, несмотря на его открытость и публичность, выявил и подтвердил неравенство субъектов;

- привлеченные субъекты не имели официального статуса, который позволил бы им реально повлиять на процесс разработки стратегии;

- с точки зрения публичной политики, общество, бизнес, наука и эксперты не стали субъектами в полном смысле этого слова. Они были привлечены в процесс, но не были в процессе;

- ответственность за стратегию была публично разделена между всеми субъектами, кто участвовал в дискуссии;

Таким образом, в Калининградской области сложилась модель «регулируемой публичной политики в стратегическом планировании». Практика региона может быть признана положительной и рекомендуемой к применению в других субъектах лишь в части закрепления принципов согласования интересов и ответственности субъектов в процессе принятия решений, а также в части расширения круга участников процесса разработки Стратегии.

2) в части практики стратегического планирования в Кировской области:

- участие экономического совета, совещания врачей и молодежного правительства нельзя признать полноценным с точки зрения публичной политики, потому что каждый раз им на рассмотрение предоставляли уже готовый вариант стратегии;

- ответственность разработчиков стратегии, по всей видимости, оговорена в гражданско-правовом договоре и касается не качества документа, а сроков выполнения работ;

- личный характер отношений между губернатором и директором фирмы-разработчика не позволяет говорить о возможности закрепления ответственности указанных сторон;

Таким образом, в Кировской области сложилась модель процесса разработки Стратегии, при которой перечень субъектов исчерпывается региональной властью, а характер процесса является кулуарным. Низкая степень вовлеченности в указанный процесс общества, бизнеса и науки говорит о фактическом отсутствии процесса согласования интересов между заинтересованными субъектами. При таких обстоятельствах местное сообщество оказывается исключенным из жизнедеятельности территории, так как основные параметры и принципы ее развития определяются одной из ветвей региональной власти, пропагандирующей при этом необходимость

создания условий для публичной политики в регионе. **Подобная кировской модель стратегического планирования не может рассматриваться в качестве фактора развития публичной политики** в регионе.

3) в части практики стратегического планирования в Пермском крае:

- стратегия не содержит положений об ответственности исполнителей либо разработчиков;

- процесс согласования интересов имел место при разработке стратегии (в состав группы разработчиков были включены представители различных политических сил);

- данный процесс имел место исключительно на уровне регионального политического режима;

- на указанный уровень процесс согласования интересов был осознанно внесен региональной властью (сначала отказавшейся от проекта Пермского государственного университета, а потом не включившей в состав рабочей группы иных субъектов);

Таким образом, стратегическое планирование в регионе имело возможность быть публичным и конкурентным, но утратило данные преимущества в кулуарах регионального политического режима, сохранив при этом некоторые элементы публичной политики. Однако оно так и не стало полноценным фактором развития публичной политики в регионе.

По результатам анализа практик стратегического планирования выбранных нами субъектов опыт Калининградской области может быть заимствован при подготовке документов стратегического планирования иных территорий. Особо стоит обратить внимание на эффективную практику расширения круга участников процесса стратегического планирования, а также закрепления принципов согласования интересов заинтересованных лиц. Стратегическое планирование в Кировской области и Пермском крае не стало полноценным фактором развития публичной политики, оказавшись под избыточным влиянием регионального политического режима.

Положительный опыт Калининградской области признан и экспертным сообществом. По результатам исследования, проведенного рейтинговым агентством «Эксперт» в апреле 2013 года, Стратегия социально-экономического развития Калининградской области вошла в пятерку лучших¹⁰¹.

Еще одним выводом исследования, который прямо не соотносится с поставленными задачами, является вывод о том, что рассмотренные стратегии социально-экономического развития исключают из предмета своего регулирования политическую сферу общественной жизни. Исключением в рассматриваемом случае является Стратегия, принятая в Калининградской области, которая содержит в себе ряд принципов публичной политики, на которые мы указывали выше. Таким образом, региональный политический режим, монополизировав процесс разработки документов развития территории, препятствует созданию условий для развития публичной политики в соответствующем субъекте.

В то же время существует вероятность, что отношение власти к процессу стратегического развития в Калининградской области с точки зрения расширения круга его участников, стало фактором, оказавшим влияние на подготовку проекта Публичной стратегии развития региона на период до 2031 года (подготовка документа ведется в режиме онлайн всеми заинтересованными субъектами)¹⁰².

¹⁰¹ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.raexpert.ru>.

¹⁰² Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.business39.ru>.

БИБЛИОГРАФИЯ

Нормативно-правовые акты:

1. Стратегия социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу (утверждена постановлением Правительства Калининградской области от 2 августа 2008 года № 583). Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

2. Стратегия социально-экономического развития Кировской области до 2020 года (утверждена постановлением Правительства Кировской области от 6 декабря 2009 года № 33342). Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

3. Стратегия социально-экономического развития Пермского края до 2026 года (утверждена постановлением Законодательного собрания Пермского края от 1 декабря 2011 года № 3046). Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

4. Постановление Законодательного собрания Пермского края от 16 июня 2011 г. № 2696. Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

5. Проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании» № 143912-6. Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

Литература:

6. Т. Белкина. Мониторинг стратегических планов городского развития // Интернет-ресурс: [http://www. pmwar.ru/media/Belkina.pdf](http://www.pmwar.ru/media/Belkina.pdf).

7. О. Белокрылова. Взаимодействие бизнеса и власти в процессе формирования стратегии экономического развития региона. Проблемы формирования государственных политик в России. Материалы всероссийской научной конференции. 2006.

8. Н. Беляева. Публичная политика в России: кто и как ее формирует? // Полития. 2012. № 1.

9. Д. Бобина. Местное сообщество как субъект и ресурс стратегического планирования // Материалы интернет-конференции «Актуальные проблемы управления и экономики России на современном этапе». Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.ich.tsu.ru>.
10. С. Большаков. Государственная политика и региональные экономические стратегии: проблемы синхронизации, комплексности и целостности. Проблемы формирования государственных политик в России. Материалы всероссийской научной конференции. 2006.
11. И.Виданова. Основы публичной политики для гражданских активистов. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.hse.ru>.
12. П. Дружинин, В. Дружинин. Взаимодействие региональных политических институтов и экономики региона // Регионология. 2012. № 3.
13. Н. Ермакова, А.Калоева. Типологии регионов для целей региональной политики. Учебное пособие. 2011.
14. Т. Ефремова. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. – М.: Русский язык. 2009.
15. Б. Исаев. Политология. Изд.: Питер. 2005.
16. Дж. Малган. Искусство государственной стратегии: Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага. М.: Изд.: Института Гайдара. 2011.
17. А.Маршалова, А.Новоселов. Методологические проблемы формирования новой системы регионального управления//Регион: экономика и социология. 2012. № 1.
18. Г. Минцберг. Взлет и падение стратегического планирования. 1994. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.vestnikmanagement.spbu.ru>.
19. Стратегический менеджмент. Под ред. Петрова А.Н. СПб. Питер. 2005.
20. Власть, бизнес, общество в регионах: неправильный треугольник. Под ред. Н.Петрова и А.Титкова. Моск. Центр Карнеги. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН). 2010.

21. А. Сухоруков. Субъектность региональных аналитических сообществ: критерии, этапы становления и условия. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.politstudies.ru>.
22. А. Татаркин. Региональные институты модернизации пространственного развития Российской Федерации //Современные производительные силы. 2012. № 1.
23. А.Татаркин. Формирование региональных институтов пространственного развития Российской Федерации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2012. № 6.
24. Р. Туровский. Политическая регионалистика. М. 2006.
25. О. Чиркунов. Государство и конкуренция: Статьи. – М.: Новое литературное обозрение. 2012.
26. Н. Чуркина. Территориальное стратегическое планирование как механизм реализации публичной политики в регионе. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.rapn.ru>.
27. John F. Dix and H. Lee “Buck” Mathews Business Development Index, Ltd. and The Ohio State University Columbus, Ohio.
28. L.M. Edwards. Strategic Planning in Local Government: Is the Promise of Performance a Reality? Public Management and Policy Dissertations. 2012.
29. H.Ikavalko. Dissertation for the degree of Doctor of Science in Technology. Helsinki University. 2005.
30. K. Narep & V. Rea-Soiver. Strategic planning process on central and local level: performance plans as the element of the strategic planning in the public administration in Estoni. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://unpan1.un.org>.
31. Policy paper on Strategic Urban Development.
32. Strategic planning for local governments by Berkshire Advisors, Inc.
33. J. Voros. A generic foresight process framework // Foresight № 5 (3), 2003.

Электронные ресурсы:

34. Официальный сайт ФГУП «Почта России». Режим доступа: <http://www.russianpost.ru>.
35. Официальный сайт Российской газеты. Режим доступа: <http://www.rg.ru>.
36. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.oxforddictionaries.com>.
37. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.anspa.ru>.
38. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.0prom.ru>.
39. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.invest35.ru>.
40. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://kaliningrad.net>.
41. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.politcom.ru>.
42. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.kantiana.ru>.
43. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.gosrf.ru>.
44. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.svobodnykaliningrad.com>.
45. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.newsler.ru>.
46. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.nabludatel.ru>.
47. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.inomnenie.ru>.
48. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.frrio.ru>.
49. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://news.mail.ru>.
50. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.podosinovets.ru>.
51. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.kiknur.ru>.
52. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.monitornews.ru>.
53. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.iarex.ru>.
54. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.gazeta.ru>.
55. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru>.
56. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.raexpert.ru>.