

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2019, №2, Том 11 / 2019, No 2, Vol 11 <https://esj.today/issue-2-2019.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/08ECVN219.pdf>

Ссылка для цитирования этой статьи:

Шпакова Р.Н. Стратегии социально-экономического развития регионов: от оценки достижения целей – к оценке эффективности // Вестник Евразийской науки, 2019 №2, <https://esj.today/PDF/08ECVN219.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

For citation:

Shpakova R.N. (2019). Strategies of socio-economic development of regions: from assessment of achievement of goals to assessment of effectiveness. *The Eurasian Scientific Journal*, [online] 2(11). Available at: <https://esj.today/PDF/08ECVN219.pdf> (in Russian)

УДК 338.2

ГРНТИ 06.61.33

Шпакова Раиса Николаевна

ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации», Москва, Россия
Доцент

Кандидат географических наук

E-mail: production2003@mail.ru

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9916-0113>

РИНЦ: http://elibrary.ru/author_profile.asp?id=483596

SCOPUS: <http://www.scopus.com/authid/detail.url?authorId=57203455617>

**Стратегии социально-экономического
развития регионов: от оценки достижения целей –
к оценке эффективности**

Аннотация. Важнейшая роль стратегии социально-экономического развития региона предъявляет повышенные требования к качеству ее разработки. Одним из механизмов контроля качества разработки любого плана, включая стратегический, является оценка его эффективности, проводимая по итогам реализации. Однако, применительно к региональным стратегиям, действующее законодательство (Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации») обязывает осуществлять только оценку достижения целей социально-экономического развития. Накопленный за период действия указанного закона 5-летний опыт разработки региональных стратегий позволил поставить цель обобщения данного опыта в аспекте соблюдения требований об оценке достижения целей стратегий.

Практической базой исследования послужили все имеющиеся на момент написания статьи региональные стратегии социально-экономического развития, как действующие, так и прекратившие свое действие (общим количеством 128). В стратегиях проверялось наличие и содержание оценки достижения целей социально-экономического развития региона.

Как показало исследование, оценка достижения целей социально-экономического развития проводится формально, а в большинстве случаев – не проводится совсем, в связи с чем автором делается вывод об усилении внимания участников стратегического планирования к данному вопросу.

В статье также поднимается вопрос о необходимости нормативно-правового и нормативно-методического оформления оценки эффективности региональных стратегий социально-экономического развития как инструмента повышения качества разработки

стратегий и, как следствие, – роста эффективности регионального стратегического планирования. Основанием для такого вывода является наличие указанного механизма при оценке реализации государственных программ – документов планирования более низкого, чем стратегии, уровня, но строящихся на тех же, что и стратегии, методических предпосылках.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие; стратегия; регион; стратегическое планирование; региональное управление; стратегическая цель; субъект Российской Федерации; государственная программа; эффективность стратегии

Стратегия социально-экономического развития региона представляет собой систему мероприятий, направленных на реализацию долгосрочных задач социально-экономического развития страны с учетом рационального вклада регионов в решение этих задач, определяемого реальными предпосылками и ограничениями их развития [8, с. 517]. Формирование стратегии является «ключевым, определяющим звеном управления социально-экономическим развитием региона» [4, с. 110]. Казалось бы, безусловная важность стратегического плана должна подразумевать необходимость критического анализа его исполнения, однако, действующей нормативно-методической базой это не предусмотрено.

В стратегии социально-экономического развития субъекта РФ согласно подп. "1" п. 3 ст. 32 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) ¹ должна содержаться оценка «достигнутых целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации». Очевидно, речь в данном положении закона идет о целях, поставленных предыдущим стратегическим планом, и не совсем ясно, почему оценке подлежат только достигнутые цели, а недостигнутые цели к предмету оценки не отнесены. Самое главное, в законе не определено содержание этой оценки.

В Методических указаниях по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации (далее – Методические указания) ² данное положение изложено корректнее: «оценка достижения ранее поставленных целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» подп. "б" п. 4.1.

Нами изучены 128 стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, федеральных округов и макрорегионов (Сибирь, Дальний Восток и Байкальский регион), в числе которых действующие, прекратившие свое действие и существующие на стадии проекта. В числе рассмотренных как стратегии, принятые до вступления в силу Федерального закона, так и стратегии, принятые после его вступления.

В стратегиях, принятых до вступления в силу Федерального закона, сравнительный анализ результатов, запланированных предыдущими стратегическими документами, отсутствует, что можно объяснить отсутствием нормативно закреплённого требования. Но и в стратегиях, принятых в период действия Федерального закона, оценка результатов предыдущих стратегий имеется только в 21 случае из 51.

¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // СПС Консультант плюс.

² Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации: приказ министерства экономического развития Российской Федерации от 23 марта 2017 г. №132 (с изменениями на 7 сентября 2018 г. // СПС Консультант плюс.

В 5 региональных стратегиях (стратегии Республики Адыгея – 2030, Республики Татарстан – 2030, Воронежской области – 2035, Ленинградской области – 2030, Свердловской области – 2030) приведена только таблица с показателями (целевыми согласно стратегии и фактически достигнутыми). В стратегиях Республики Калмыкия – 2030, Республики Карелия – 2030, Республики Хакасия – 2030 (проект), Чувашской Республики – 2035, Приморского края – 2030 (проект), Камчатского края – 2030, Кемеровской – 2035 и Самарской – 2030 областей, Еврейской автономной области – 2030, наряду с некоторыми оценками достижения целевых показателей, приводится краткий анализ степени выполнения поставленных в предыдущей стратегии задач, сделана оценка, по какому из вариантов развивалась экономика, а также – анализ причин, негативно повлиявших на ход выполнения стратегических планов.

Наиболее развернутый анализ достижения целей предыдущих стратегий осуществлен в Стратегии Хабаровского края – 2030, Стратегии Нижегородской области – 2035, Стратегии Новосибирской области – 2030 и Стратегии Томской области – 2030.

В Стратегии Хабаровского края – 2030 отмечено, что большинство целевых показателей достигнуто, а недостижение остальных не помешало Хабаровскому краю выйти на новый уровень развития. Относительная неудача с результатами в области экономики и доходов населения объяснена несбывшимися ожиданиями сохранения сложившихся в период 2000–2008 годов тенденций и пропорций в экономической, социальной и институциональной сферах и неоправдавшимися предположениями о высокой скорости восстановления национальной и региональной экономики после кризиса 2008–2009 годов при фундаментальном осложнении общеэкономической ситуации в стране в 2014–2015 годах.

В Стратегии Нижегородской области – 2035 также признан факт недостижения ряда показателей. Кроме того, сделан вывод о том, по какому сценарию («пессимистическому») в итоге развивалась область. Причинами названы «значительные трансформации макроэкономических условий» и геополитические факторы: кризис 2008–2009 годов и усиление геополитической напряженности, начиная с 2014 года.

Оценка достигнутых и недостиженных показателей предыдущей стратегии имеется и в Стратегии Новосибирской области – 2030. Основными негативными факторами также указано влияние кризисов 2008–2009 и 2014 годов.

В Стратегии Томской области – 2030 причинами недостижения (полного или частичного) ряда показателей определены, наряду с влиянием кризиса 2008–2010 годов, «внутренние структурные диспропорции развития».

Таким образом, в целом, необходимо отметить, что требование Федерального закона о размещении оценки достижения целей социально-экономического развития выполняется только в менее чем половине от числа стратегий, подпадающих под действие закона. Нечеткость положений закона приводит к тому, что оценка осуществляется достаточно формально простым сопоставлением плановых и фактических значений, что, как представляется, не несет существенной смысловой нагрузки. В небольшом количестве случаев разработчики стратегий в инициативном порядке приводят краткую характеристику факторов, негативно повлиявших на достижение стратегических целей. Полагаем, что, при экспертизе проектов региональных стратегий в Минэкономразвития России необходимо уделять большее внимание соблюдению требования законодательства об оценке показателей предыдущей стратегии.

В связи с рассматриваемым аспектом хотелось бы отметить следующее.

Простое сопоставление достигнутых показателей с показателями запланированными, по нашему мнению, имеет немного практического смысла. Крайне обобщенные формулировки причин неудачных итогов выполнения стратегического плана также малопродуктивны. Оценка

результатов предыдущих стратегических планов играет, на наш взгляд, принципиально иную роль, нежели оценка итогов социально-экономического развития, о необходимости наличия которой также свидетельствуют нормы Федерального закона (которые, кстати, выполняются гораздо более тщательно). Если оценка уровня социально-экономического развития региона отвечает, в целом, на вопрос «что сделано?», то оценка достижения целей должна отвечать на вопрос «как, за счет чего сделано?». Подведение итогов развития позволяет определить основание, базис, на котором будет осуществляться дальнейшее развитие, объективные потенциальные возможности, основные тенденции и риски этого развития, в то время как оценка достигнутых целей должна, прежде всего, отвечать на вопрос об эффективности примененных при реализации предыдущего стратегического плана приемов и механизмов управленческого воздействия. Это такая своеобразная «работа над ошибками», позволяющая более взвешенно подходить к выбору инструментария в рамках нового стратегического плана. В целом же, оценка достижения целей стратегического плана и оценка примененных для их достижения механизмов представляет собой ни что иное, как оценку эффективности стратегии социально-экономического развития.

Для сравнения необходимо напомнить, что, применительно к государственным программам, строящимся, так же, как и стратегии, на основе программно-целевого метода, предусмотрена необходимость разработки методик оценки их эффективности – см. подп. "з" п. 9 Порядка разработки, реализации и оценки государственных программ Российской Федерации³. Методики оценки эффективности региональных целевых и муниципальных программ достаточно успешно применяются на практике [напр. 3; 6 и др.], и не совсем понятно, почему аналогичный механизм не определен для оценки эффективности стратегий (естественно, с учетом их специфики). Полагаем, что это необходимо сделать, тем более, что наукой предлагается все более совершенный аппарат оценки не только уровня социально-экономического развития регионов [см., напр. 5], но и эффективности реализации государственных программ [1; 3]. В научных публикациях также уже предпринимались попытки разработки основных подходов и к оценке эффективности стратегий регионального социально-экономического развития [2; 7]. При разработке нормативно-методического обеспечения оценки эффективности стратегий социально-экономического развития необходимо учесть и проблемные моменты, выявленные при анализе методик оценки эффективности региональных целевых программ [см., напр. 9; 10].

Наиболее принципиальным вопросом при разработке методики оценки эффективности стратегий социально-экономического развития является, на наш взгляд, следующий. Ключевыми составляющими управления социально-экономическим развитием региона считаются: а) система целей развития региона; б) совокупность средств, способов и ресурсов, используемых для достижения поставленных целей [7, с. 180]. Соответственно, и оценка эффективности стратегии социально-экономического развития региона, в целом, должна осуществляться в рамках этих направлений.

Необходимо также отметить следующий аспект. Если мы полагаем стратегии регионов элементами единой системы стратегического планирования социально-экономического развития страны, то и оценка их эффективности должна проводиться по единой методике по

³ Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. №588 // СПС Консультант плюс.

примеру того, как по единой методике в настоящее время производится оценка эффективности органов исполнительной власти⁴.

Внедрение единой методики оценки эффективности реализации региональных стратегий позволит повысить экономичность и результативность стратегий и программ социально-экономического развития.

Выводы

1. Требования Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» относительно обязательного содержания в стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации оценки достигнутых целей социально-экономического развития соблюдаются менее чем в половине случаев.
2. Содержание оценки достижения стратегических целей развития не раскрывается ни в нормах Федерального закона, ни в Методических указаниях, в силу чего, даже в тех случаях, когда оценка производится – она зачастую выполняется формально простым сопоставлением целевых показателей и результатов.
3. Оценка достижения целей является принципиально иным видом анализа, нежели оценка достигнутого уровня социально-экономического развития, так как, в отличие от последнего, отвечает на вопрос о качестве и эффективности примененных для достижения целей средств, механизмов и ресурсов. Необходимо акцентировать внимание участников регионального стратегического планирования на данном аспекте, рекомендовав в Методических указаниях алгоритм проведения такого анализа.

В сущности, необходим переход от оценки достижения целей к полной оценке эффективности стратегии по аналогии с оценкой эффективности государственной программы.

⁴ Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2017 г. №548 // СПС Консультант плюс.

ЛИТЕРАТУРА

1. Добролюбова, Е.И. Государственные программы в регионах: анализ практики и рекомендации / Е.И. Добролюбова, Е.Н. Клочкова, В.Н. Южаков. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. – 172 с.
2. Егоров, К.Ю. Оценка эффективности реализации стратегии социально-экономического развития региона / К.Ю. Егоров // Вестник Самарского государственного экономического университета. – 2010. – № 10(72). – С. 10–16.
3. Ильина, И.Н. Оценка эффективности реализации региональных целевых программ (на примере Тюменской области) / И.Н. Ильина, А.Н. Кириллова, Е.Е. Плисецкий, Г.С. Копыченко, Е.Г. Рыбина // Региональная экономика: теория и практика. – 2014. – № 46(373). – С. 37–55.
4. Исхакова, А.Ф. Формирование и реализация стратегии развития региона / А.Ф. Исхакова, Н.Н. Прядкина // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2012. – №8(144). – С. 110–115.
5. Кислицына, В.В. Формирование комплексного подхода к оценке социально-экономического развития регионов / В.В. Кислицына, Л.С. Чеглакова, В.М. Караулов, А.Н. Чикишева // Экономика региона. – 2017. – Т. 13, вып. 2. – С. 369–380.
6. Коложвари, Э.С. Формирование и оценка эффективности реализации муниципальных программ в г. Новосибирске в контексте федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» / Э.С. Коложвари, К.А. Глазычев, И.Е. Заломская // Сибирская финансовая школа. – 2017. – № 2 (121). – С. 57–68.
7. Морозова, Н.В. Подходы к оценке эффективности реализации региональных стратегий социально-экономического развития / Н.В. Морозова, Н.В. Бондаренко // Вестник Чувашского университета. – 2014. – №3. – С. 178–182.
8. Селюков, М.В. О теории и практике стратегического управления социально-экономическим развитием региона / М.В. Селюков, Р.А. Скачков // Фундаментальные исследования. – 2012. – №6. – С. 516–519.
9. Стратегическое планирование и аудит социально-экономического развития региона: монография / Тажитдинов И.А. (рук.) и др. – Москва: Экономика, 2012. – 310 с.
10. Шпакова, Р.Н. Проблемы применения программно-целевого метода в региональной природоохранной политике / Р.Н. Шпакова, Г.С. Васильева // Интернет-журнал «Отходы и ресурсы», 2018 №1, <https://resources.today/PDF/10ECOR118.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ. DOI: 10.15862/10ECOR118.

Shpakova Raissa Nikolaevna

Moscow state institute of international relations at the Russian ministry of foreign affairs, Moscow, Russia
E-mail: production2003@mail.ru

Strategies of socio-economic development of regions: from assessment of achievement of goals to assessment of effectiveness

Abstract. The most important role of the strategy of socio-economic development of the region places high demands on the quality of its. One of the mechanisms for quality control of the development of any plan, including strategic, is the evaluation of its effectiveness, carried out on the basis of implementation. However, with regard to regional strategies, the current legislation (the Federal law "On strategic planning in the Russian Federation") obliges only to assess the achievement of socio-economic development goals. Five years' experience in the development of regional strategies accumulated for the period of validity of the act allowed us to set a goal to generalize this experience in terms of compliance with the assessment of the strategies' objectives achievement.

The practical basis of the study was all regional strategies of socio-economic development, both existing and terminated (a total of 128), available at the time of writing this paper. We tested the strategies as per the existence and content of the assessment of the achievement of the socio-economic development goals of the region.

According to the study, the assessment of the achievement of socio-economic development goals is carried out formally, and in most cases – is not carried out at all. Therefore, the author concludes that it is necessary to strengthen the attention of strategic planning participants to this issue.

The article also raises the question of the need for regulatory and methodological backing of the assessment of the effectiveness of regional strategies of socio-economic development as a tool to improve the quality of strategy development and, as a consequence, the growth of the effectiveness of regional strategic planning. The reason for this conclusion is the presence of this mechanism in the evaluation of the implementation of state programs – planning documents lower than the strategy level, but based on the same as the strategy, methodological prerequisites.

Keywords: socio-economic development; strategy; region; strategic planning; regional management; strategic goal; the subject of the Russian Federation; the state program; the effectiveness of the strategy