

Региональные риски в системе стратегического управления регионами России

Эффективное, сбалансированное развитие регионов – субъектов Российской Федерации является одним из важнейших факторов экономического роста страны, как в период макроэкономической стабилизации, так и в период функционирования национальной экономики в условиях мирового кризиса.

Однако, недостаточное внимание государства к проблемам управления регионами в период перехода к рыночной экономике обусловило значительную дифференциацию социально-экономического развития субъектов Федерации на фоне роста основных показателей экономики и социальной сферы России. В период между кризисами 1998 и 2008 гг. различия регионов по социально-экономическому развитию существенно выросли. В 1998 году душевое потребление валового регионального продукта (ВРП) субъектов Федерации различалось в 18 раз (без учета покупательной способности рубля на территориях субъектов Федерации), в 2008 году – уже в 24 раза. В 1998 году 19 субъектов Федерации имели уровень потребления ВРП выше среднего по России, и только 15 – в два раза ниже среднероссийского. В 2004 году эти показатели составили 17 и 23, в 2005 году – 16 и 26, в 2008 году – 14 и 24. Аналогичная динамика характерна и для многих остальных показателей экономического и социального развития регионов. Кроме того, шесть субъектов Федерации с показателями, существенно отстающими от среднероссийских, находятся в центре экономической активности страны – на территории Центрального федерального округа. По оценкам экспертов, ежегодные потери России от неэффективного использования территории, неэффективного управления субъектами Федерации оцениваются в 2,25-3% валового внутреннего продукта в год¹.

К 2008 году, периоду начала финансово-экономического кризиса, на территории Российской Федерации сложилась достаточно определенная структура пространственного развития, которую, используя один из приемов общенаучного метода систематизации, можно представить как совокупность регионов, принадлежащих к определенным типам. Тип субъекта Федерации (СФ) – объективно сложившийся, относительно устойчивый комплекс присущих территории СФ условий и особенностей социально-экономического развития, характеризующий его место и роль в национальной экономике. В разработанных за последние годы типологиях субъектов Федерации: по степени проникновения и динамике развития крупного бизнеса²; по уровню экономического развития, положению домохозяйств и степени освоенности территории³; по уровню социально-экономического развития Минрегиона РФ⁴ и др., выделены устойчивые типы субъектов Федерации с высоким, средним и низким уровнем социально-экономического развития.

В соответствии с типологией регионов по уровню и особенностям социально-экономического развития, составленной Министерством регионального развития, выделено 4 типа регионов, первые три типа регионов включают по 2 подтипа. К первому типу отнесены «регионы – локомотивы роста», выделены два подтипа – «мировые города» (2 субъекта Федерации: Москва и Санкт-Петербург) и «центры федерального значения» (8 субъектов Федерации: Краснодарский край, Красноярский край, Ленинградская область, Московская область, Пермский край, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Свердловская область). Основные типологические черты этих регионов: регион осуществляет весомый вклад в прирост ВВП страны; регион имеет высокий научно-технический потенциал; в

¹ Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации до 2020 года. Министерство регионального развития РФ, 2006г. С.4.

² Зубаревич Н.В. Крупный бизнес в регионах России: территориальные стратегии развития и социальные интересы. – М.: Поматур, 2005. С. 34-40.

³ Официальный сайт Независимого института социальной политики. Проект «Типология регионов». Режим доступа: http://atlas.socpol.ru/typology/table_types.shtml.

⁴ Официальный сайт министерства регионального развития РФ. Режим доступа: <http://archive.minregion.ru/OpenFile.ashx/Download?AttachID=813>

регионе (городской агломерации) сформирована стратегическая инициатива, имеющая значение для всей страны; в перспективе регион может стать центром развития для соседних территорий. Ко второму типу отнесены «опорные регионы». *Первый подтип* – «опорные регионы – сырьевые» (8 субъектов Федерации: Кемеровская область, Ненецкий автономный округ, Республика Коми, Республика Саха, Сахалинская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ) – имеет характеристики: регионы являются сырьевыми зонами России, экспортоориентированные территории, большинство инфраструктурных проектов последнего десятилетия нацелены на обеспечение транзитной экономики, отсутствие высокоорганизованной урбанистической среды. *Второй подтип* – «опорные регионы – старопромышленные» (15 субъектов Федерации: Белгородская область, Волгоградская область, Вологодская область, Иркутская область, Липецкая область, Нижегородская область, Новосибирская область, Омская область, Приморский край, Ростовская область, Самарская область, Томская область, Хабаровский край, Челябинская область, Ярославская область): производства испытывают дефицит не столько капитала, сколько реалистичных и конкурентоспособных проектов развития, традиционные индустриальные производства, переживающие структурный кризис (устаревшая технологическая база, недостаточное рыночное позиционирование, дефицит кадров и т.п.), низкий уровень жизни населения, избыточная инфраструктурная сеть. *Третий тип* включает «депрессивные регионы» и разделен на два подтипа – «депрессивные регионы фоновые» (32 субъекта Федерации: Алтайский край, Амурская область, Архангельская область, Астраханская область, Владимирская область, Воронежская область, Еврейская автономная область, Калининградская область, Калужская область, Кировская область, Костромская область, Курская область, Мурманская область, Новгородская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Псковская область, Республика Бурятия, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Рязанская область, Саратовская область, Смоленская область, Ставропольский край, Тамбовская область, Тверская область, Тульская область, Удмуртская Республика, Читинская область, Чувашская Республика, Чукотский автономный округ) – низкий уровень жизни населения, устаревшая технологическая база, недостаточное рыночное позиционирование, дефицит кадров) и «депрессивные регионы кризисные» (16 субъектов Федерации: Брянская область, Ивановская область, Кабардино-Балкарская Республика, Камчатский край, Карачаево-Черкесская Республика, Курганская область, Магаданская область, Республика Адыгея, Республика Алтай, Республика Дагестан, Республика Калмыкия, Республика Карелия, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Тыва, Республика Хакасия, Ульяновская область) – существенное отставание от других регионов страны по уровню социально-экономического развития, высокий уровень безработицы, слабая инфраструктурная обеспеченность роста городских поселений, высокий уровень социальных конфликтов. *К четвертому типу* отнесены 2 «особых района» с низкой пространственной мобильностью, высоким уровнем безработицы, экономической стагнацией, сложной политической ситуацией – Чеченская Республика и Республика Ингушетия.

Мониторинг социально-экономического развития регионов в период экономического кризиса показал, что кризисные процессы в регионах происходили с разной скоростью и в разной степени воздействовали на финансовую, экономическую и социальную сферу в регионах с разным уровнем социально-экономического развития, принадлежащих к различным типологическим группам. Взяв за основу типологию регионов по уровню и особенностям социально-экономического развития, составленную Министерством регионального развития РФ, и проанализировав исследование рейтингового агентства «Эксперт» по антикризисной устойчивости регионов России, можно увидеть, что среди регионов, более устойчивых к кризису (Группа А (рост) – 10 регионов и Группа В (стагнация) – 11 регионов) только 2 региона принадлежат к подтипу «опорные регионы – сырьевые», остальные относятся к подтипам «депрессивные кризисные» и «депрессивные фоновые». Группа С (умеренный спад) включает 20 регионов, из которых только 2 региона – Московская и Ленинградская области – относятся к подтипу «регион – локомотив роста, центр федерального значения» и 5 регионов – к подтипу «опорные регионы – старопромышленные». Группы D1 (значительный спад) и D2 (глубокий спад) включают соответственно 20 и 22 региона, из которых 25 регионов (60 % из 44) – относятся к регионам первого и второго типов («регионы – локомотивы роста» и «опорные регионы»), а значит

имеют высокий потенциал развития и особую значимость для развития соседних регионов и государства в целом.

Проведенный Независимым институтом социальной политики анализ показателей социально-экономического развития в субъектах Федерации, имевших значительный и глубокий спад в экономике, позволил обобщить показатели и выделить социально-экономические процессы, которые обусловили и усугубили кризисные явления, а также статистические показатели, которые являются ключевыми для анализа таких социально-экономических процессов:

- *риски специализации* (спад/прирост промышленного производства за период, %);
- *бюджетные риски*:
 - доля налога на прибыль организаций в доходах бюджета региона, %;
 - долг субъекта Федерации к доходам бюджета, %;
 - доля занятых в промышленности, %;
- *риски безработицы*:
 - доля занятых в промышленности от общей численности занятых, %;
 - число монопрофильных городов и их доля в городском населении, %;
 - доля занятых в малом бизнесе, включая ПБОЮЛ, %.

В регионах разных типов степень воздействия кризисных явлений на социально-экономические процессы колебалась от низкой до максимальной и наименее устойчивыми к воздействию кризиса оказались регионы, лидировавшие по уровню социально-экономического развития. Это свидетельствует о том, что при определении перспектив развития регионов, при принятии решений, определяющих стратегию развития регионов не были учтены опасности (региональные риски), которые могут угрожать социально-экономическому развитию региона при изменениях внешней и внутренней среды.

Финансово-экономический кризис, начавшийся в России в 2008 году, показал необходимость введения в теорию и практику государственного и регионального управления и определение такого понятия как «региональный риск» а также необходимость учета региональных рисков в процессе управления регионами. На основе анализа воздействия финансово-экономического кризиса на динамику показателей социально-экономического развития регионов России, принадлежащих к различным типологическим группам, можно дать определение понятию «региональный риск» – риск возникновения негативных тенденций в процессах развития экономики и социальной сферы региона в результате ошибок, допущенных при принятии решений, определяющих стратегию развития региона (стратегическое управление) и выражающихся в отсутствии учета или недостаточном учёте возможных опасностей, которые могут угрожать социально-экономическому развитию региона при неправильном или недостаточно обоснованном определении перспективных направлений развития.

Особое внимание в условиях рыночной экономики, характеризующейся возрастающей неопределенностью развития внешней среды, неполнотой и асимметрией информации, периодами подъема и спада экономического развития, должно уделяться формированию системы государственного и регионального стратегического управления, включая его важнейшую составляющую – стратегическое планирование.

Несмотря на то, что к настоящему времени в Российской Федерации разработаны, утверждены и действуют различные документы стратегической направленности: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, стратегии развития ряда отраслей, стратегии развития ряда субъектов Федерации, целостная система государственного и регионального стратегического управления ещё не сформирована:

– не разработана общепризнанная теоретическая и методологическая основа стратегического государственного и регионального управления;

– нет единого мнения о содержании понятий «государственное и региональное стратегическое управление» и «государственное и региональное стратегическое планирование», эти понятия часто используются как синонимы;

– не существует единого подхода к структуре документов государственного и регионального стратегического планирования и их взаимосвязи с документами среднесрочного и долгосрочного планирования: на федеральном, региональном уровнях разрабатываются различные документы стратегического характера: стратегии, концепции, программы, содержащие прогнозы и планы развития на разные периоды – 10, 15, 20, 30 лет;

– большинство стратегических документов регионального и муниципального уровня не имеют увязки со стратегическими документами межрегионального (федеральных округов) и федерального уровня;

– отсутствует система согласования стратегий развития отраслей, компаний со стратегиями развития федеральных округов, регионов⁵;

– в большинстве развитых стран уже в 70-е годы начала формироваться тенденция к переходу к новой, более современной модели государственного управления, (в работах зарубежных ученых это направление называется «new public management» – «новый государственный менеджмент» – в отличие от традиционного государственного управления – «public administration»), ориентированной на использование методов и инструментов, применяемых в бизнесе, в практике корпоративного управления, в то время как в российской практике государственного и регионального управления все ещё доминируют подходы, методы и инструменты, применявшиеся в период административно-командной системы экономики и не учитывающие особенности развития в условиях рынка.

Недостатки государственного и регионального стратегического управления во многом обусловлены отсутствием сформировавшейся системы нормативных документов, регламентирующих процессы долгосрочного развития страны и регионов. Основным нормативным документом для разработки прогнозов и планов развития Российской Федерации с 1995 года является Федеральный закон Российской Федерации от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями 1999 года), в котором впервые были даны определения понятиям «концепция социально-экономического развития Российской Федерации», «программа социально-экономического развития Российской Федерации», определена последовательность разработки прогнозов, концепций и программ развития Российской Федерации, регионов, отраслей. Однако, несмотря на то, что благодаря именно этому документу в стране и регионах была создана законодательная база, обеспечившая основу упорядоченного и целенаправленного стратегического планирования, в настоящее время документ не обеспечивает в полной мере потребности долгосрочного планирования и признано необходимым принять его новую редакцию.

Одним из первых документов, в котором дано определение понятия «государственное планирование», перечислены основополагающие его документы⁶ явилось постановление Правительства Санкт-Петербурга № 402 от 16 марта 2004 года «Об организации деятельности исполнительных органов в сфере государственного планирования». Согласно этому документу, к системе государственного планирования причислены следующие нормативные правовые акты:

⁵ Дмитриев М.Э. Система стратегического планирования – масштабный организационный эксперимент // Управление развитием территории. – 2009. – № 3. – С. 10 – 11.

⁶ **Государственное планирование** – процесс разработки, принятия и реализации правовых актов государственного планирования, направленных на обеспечение устойчивого социально-экономического развития;

Концепция социально-экономического развития – правовой акт, содержащий систему представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей, а также прогноз основных параметров социально-экономического развития.

Стратегический план – система правовых актов, содержащих научно обоснованную систему целей социально-экономического развития и мероприятий по их достижению.

Программа социально-экономического развития – правовой акт, содержащий комплекс мероприятий, направленных на реализацию основных положений Стратегического плана.

- Концепция социально-экономического развития сроком действия (20 лет);
- Стратегический план (10 лет);
- Программа социально-экономического развития (5 лет).

С 2006 года государство уделяет внимание стратегическим основам регионального управления: в 2006 году Министерство регионального развития РФ разработало проект документа «Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации до 2020 года», а в 2007 году утвердило «Требования к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации». Однако, в отсутствие единой системы стратегического управления регионами, включая систему стратегического планирования, принятые регионами планы стратегического развития практически не были согласованы с имеющимися стратегиями развития отраслей, федеральных округов, Концепцией долгосрочного развития Российской Федерации до 2020 года, многие имели ограниченный перечень сценариев развития, аналогичный этому главному стратегическому документу социально-экономического развития России, принятому в ноябре 2008 года, в период начала в России финансово-экономического кризиса. Как показал кризис, «полезными оказались не те стратегии, где было много цифр, а те, где было много идей, был сценарный анализ, показывающий линии поведения в разных ситуациях...»⁷.

Отсутствие в стране сформированной системы государственного и регионального стратегического управления, наличие только разрозненных, несогласованных нормативных актов и документов стратегического планирования, их недостаточная теоретико-методологическая и практическая проработка повлияли на динамику развития кризисных явлений в регионах, включая регионы с высоким уровнем и потенциалом социально-экономического развития, отраслях, бизнес-структурах, и стране в целом.

В мае 2009 года были приняты два Указа Президента, направленные на совершенствование важнейшей составляющей государственного и регионального стратегического управления – стратегического планирования: «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» и «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации». В 2009 году подготовлен и проходит согласование Проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации». Закон должен утвердить единый перечень и единые требования к документам стратегического планирования, правила распределения федеральных и региональных финансовых потоков, использования бюджетных средств. В августе 2009 года распоряжением Правительства РФ одобрен документ, направленный на совершенствование качества управления бюджетным процессом в регионах России с учетом региональных бюджетных рисков, проявившихся в условиях кризиса – «Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года».

Создание упорядоченной системы стратегического управления и планирования, которая в настоящее время начала формироваться в Российской Федерации, будет способствовать преодолению ряда указанных выше недостатков в государственном и региональном управлении и способствовать внедрению в практику публичного управления ряда методов и инструментов стратегического менеджмента, доказавших свою эффективность при управлении российскими компаниями. Финансово-экономический кризис показал, что важнейшей составляющей системы государственного и регионального стратегического управления должна стать система управления рисками социально-экономического развития:

– должны быть конкретизированы теоретико-методологические, методические и практические аспекты процессов управления региональными рисками, включающие понятийный аппарат, методику анализа региональных рисков, классификацию региональных рисков, оценку эффективности управления региональными рисками, систему мониторинга региональных рисков;

⁷ Жихаревич Б.С. Разговорчики в строю //Управление развитием территории. – 2009. – № 3. – С. 15.

– разделы по анализу, управлению рисками должны стать обязательной составляющей стратегий развития федеральных округов, регионов, муниципальных образований;

– необходим учет региональных рисков при формировании региональной политики, включая направления мониторинга, по которым оценивается эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.