

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра государственного и муниципального управления

Заведующий кафедрой
канд. юрид. наук, доцент
О. В. Алиева

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистра

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА
(на примере Тюменской области)

38.04.04 Государственное и муниципальное управление
Магистерская программа «Публичное управление»

Выполнила работу
студент 3 курса
заочной формы обучения

Мыльникова София Михайловна

Научный руководитель
канд. социол. наук., доцент

Осинцева Валентина Михайловна

Рецензент
Глава муниципального
образования поселок Боровский
Тюменского района
Тюменской области

Сычева Светлана Витальевна

Тюмень
2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ	6
1.1 СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: СУЩНОСТЬ И НОРМАТИВНАЯ ПРАВОВАЯ ОСНОВА	6
1.2 АНАЛИЗ ПРОБЛЕМАТИКИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИИ.....	14
1.3 ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ.....	22
ГЛАВА 2. ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НА ТЕРРИТОРИИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ.....	28
2.1 ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ И ДОКУМЕНТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ	28
2.2 СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ КАК ИНСТРУМЕНТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....	38
2.3 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ.....	47
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	53
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	57

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования явления стратегического планирования определяется исключительной важностью такового как управленческой технологии, применяемой в практике публичного управления. Изначально пришедшее в частный бизнес из военного искусства, стратегическое управление активно осваивается, дополняется и модифицируется, исходя из потребностей и особенностей управляемого объекта, в том числе, применительно к управлению территориальным развитием. Потребность обеспечения устойчивого развития, признанная на международном уровне, предполагает применение таких технологий публичного управления, которые бы позволили оптимально использовать ресурсы для будущих поколений.[3.2] С учетом этого обстоятельства стратегическое управление выступает в качестве возможности, позволяющей достичь данных целей.

Практика российского публичного управления на сегодняшний момент складывается весьма противоречивым образом. С одной стороны, вызовы времени предполагают адаптацию этой практики для текущего момента и решения актуальных управленческих задач, с другой стороны, политическая культура, особенности организации власти неизбежно накладывают свой отпечаток на то, как именно реализуется стратегическое планирование развития в имеющихся условиях управления. Принятие в 2014 году федерального закона, призванного упорядочить общественные отношения в данной сфере, как представляется, оказало влияние на процессы стратегического планирования, в том числе, региональные. Оценка такого влияния, а также анализ складывающихся практик управления формирует исследовательский и практический интерес. Проблематика стратегического планирования затрагивалась в работах многих известных ученых.

Источниками работы послужили работы российских исследователей стратегического управления, нормативно-правовые акты Российской Федерации и Тюменской области.

Планирование как часть стратегического управления изучается в работах таких исследователей как М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури, Р.А. Фатхутдинов [2.22], А.Гершун, М. Горский [2.3]. Вопросы нормативно-правового регулирования стратегического планирования в России выступают в качестве предмета исследования правоведов Н.М. Казанцева [2.9], Л.Е. Лихачева [2.14], Л.Л. Михайловского [2.18], И.В. Шацкой [2.26]. Опыт российского государственного стратегического управления рассматривается в работах таких ученых как Н.В. Омелехина [2.21], Н.А. Лебедева, Б.С. Жихаревич [2.12], М.Ю. Казаков[2.8], И.В. Данилова [2.5].

Планирование как часть стратегического управления изучается в работах таких исследователей как М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури, Р.А. Фатхутдинов [2.22], А. Гершун, М. Горский [2.3]. Вопросы нормативно-правового регулирования стратегического планирования в России выступают в качестве предмета исследования правоведов Н.М. Казанцева [2.9], Л.Е. Лихачева[2.14], Л.Л. Михайловского [2.18], И.В. Шацкой [2.26]. Опыт российского государственного стратегического управления рассматривается в работах таких ученых как Н.В. Омелехина [2.21], Н.А. Лебедева, Б.С. Жихаревич [2.12], М.Ю. Казаков [2.8], И.В. Данилова [2.5].

Данное обстоятельство в сочетании с актуальностью работы обусловили выбор темы исследования, формулировку ее цели и задач.

Целью работы является исследование процессов стратегического планирования социально - экономического развития Тюменской области.

Для достижения данной цели в диссертации выдвинуты следующие исследовательские задачи:

- охарактеризовать сущность и нормативную правовую основу стратегического планирования;
- провести анализ проблематики стратегического планирования развития территории в России;
- описать зарубежный опыт стратегического планирования развития территории;

- выявить организационно-правовой аспект и документы стратегического планирования в Тюменской области;
- проанализировать содержание стратегии развития Тюменской области как инструмента стратегического планирования;
- сформулировать основные направления совершенствования процессов стратегического планирования социально-экономического развития Тюменской области.

Объект – стратегическое планирование как управленческая деятельность, предмет – реализация стратегического планирования социально-экономического развития в Тюменской области.

Методами работы выступили аналитический, сравнительно-правовой. При анализе содержания стратегических документов применялся метод контент-анализа.

Результаты исследования по рассматриваемой теме были апробированы автором на XIX Международной научно-практической конференции «Наука, образование, общество: тенденции и перспективы развития», (Чебоксары, 25 сентября 2020 г.) и опубликованы в научном сборнике:

Мыльникова С.М. Организационно-правовые основы управления социально-экономическим развитием Тюменской области в рамках стратегического управления // Наука, образование, общество: тенденции и перспективы развития: материалы XIX Междунар. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 25 сент. 2020 г.) / редкол.: О.Н. Широков [и др.] – Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2020. – С. 176-179.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что результаты данного исследования могут использоваться в практике органов государственной власти и органов местного самоуправления.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

1.1 СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: СУЩНОСТЬ И НОРМАТИВНАЯ ПРАВОВАЯ ОСНОВА

Все виды социального управления как деятельности предполагают реализацию функций управления как действий, производных от более широко понимаемого явления. Планирование является классической функцией управления, которую выделяет уже Анри Файоль. Французский классик теории управления полагал, что предвидение в управлении связано с единством представления о будущем и подготовки реализации данного представления. Соответственно, функция предвидения уже означает некое разумное действие. Далее исследователь указывает, что планирование возможно тогда, когда существует программа планирования, которая должна соответствовать следующим идеальным характеристикам:

- единство программы. Должен существовать один план, а не несколько, которые противоречат друг другу, при этом в разных направлениях (финансы, коммерция, производство) могут быть различные планы, которые должны быть связаны;

- непрерывность руководящего действия программы. Здесь имеется в виду, что по истечении срока действия одной программы, должна приниматься последующая;

- гибкость программы. Указывается, что программа должна допускать корректировку параметров под действием непредсказуемых факторов среды, прежде всего, закона;

- точность программы. Этот параметр предполагает, что при исключении факторов неопределенности описательные характеристики плана должны быть более подробными [Fayol H]. Как видно, французский классик управления понимал, что функция планирования четко связано с

понятием программы – некой последовательности действий во времени. Планирование связывается с течением времени как характеристикой объективной реальности.

Планирование как сложное явление обладает рядом качественных характеристик. В сфере публичного управления, государственного и муниципального, выделяются формы и содержание этого планирования, которое укрупненно может быть директивным, индикативным и стратегическим:

1) директивное планирование характеризуется статусом плана и комплекса мер по его реализации как юридически обязательного закона. Помимо обязательности для исполнения директивные планы носят адресный характер, а лица, принимающие решения, несут личную ответственность за исполнение этих планов. Директивное планирование было характерно до второй половины 1980-х годов, применялось в СССР и социалистических странах Восточной Европы. Государственная власть тем самым определяла воздействие на народное хозяйство и все сферы экономической деятельности. Для такой практики планирования характерна предельная детализация планов, что в конечном итоге, делало их трудновыполнимыми в постоянно меняющихся условиях, а также из-за противоречий, присущих социалистическому типу хозяйствования. Применение директивного планирования в настоящее время ограничено, связано с выполнением определенных ранее условий;

2) индикативное планирование является формой воздействия государства в сфере экономической политики при рыночной форме организации экономической деятельности. Процессуально такое планирование представляет композицию системы параметров (индикаторов), которые характеризуют состояние той или иной сферы экономики, а также разработку мер государственного воздействия. Как правило, индикативное планирование применяется в тех сферах и при решении тех вопросов, где решение определенных проблем с помощью действия рыночных механизмов

невозможно, либо затруднительно. Такими индикаторами могут выступать уровни цен, инфляция, занятость, показатели денежного обращения и другие. Индикативное планирование носит рекомендательный характер.

3) стратегическое планирование предполагает выбор некоторых ключевых приоритетов развития национальной экономики, которое должно обеспечиваться за счет активных действий государства. Целью стратегического планирования выступает обеспечение потенциала для развития национальной экономики в дальнейшем [Машунин, с. 23]. Стратегическое планирование, таким образом, представляется как комплексная, наиболее совершенная на данный момент форма планирования в публичном управлении. В этой связи, целесообразно обратиться к происхождению термина «стратегия».

Этимологически слово «стратегия» происходит от греческого *strategia*, обозначающего «искусство ведения войны», термина, который древние греки использовали для описания подвигов своих наиболее именитых военачальников. В Оксфордском словаре английского языка стратегия определена как «искусство главнокомандующего; искусство планировать и направлять крупные операции военной кампании». Понятие стратегии выступает как военный инструмент, средство, позволяющее людям, имеющим чёткую цель, достигать её эффективным способом. В менеджменте термин «стратегическое управление» был введён в обиход на стыке 60-х — 70-х годов для того, чтобы отражать отличие управления, осуществляемого на высшем уровне, от текущего управления на уровне производства. В качестве ведущей идеи, отражающей сущность перехода к стратегическому управлению от оперативного управления, явилась идея необходимости переноса центра внимания высшего руководства на окружение, чтобы соответствующим образом и своевременно реагировать на происходящие в нём изменения, своевременно отвечать на вызов, брошенный внешней средой [Лисичкин, с. 37].

В таблице 1 приводятся определения, зафиксированные в работах иностранных и отечественных авторов. В основном, вопросы определения стратегии затрагиваются в исследованиях, связанных с менеджментом организации, так как стратегическое управление исторически первым было концептуализировано в исследованиях, посвященных управлению коммерческими организациями.

Таблица 1

Сравнительные характеристики определения стратегий в подходах
различных авторов

Авторы	Определение
Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф.	Детальный всесторонний комплексный план, предназначенный для того, чтобы обеспечить осуществление миссии организации и достижение ее целей [Мескон, с. 12]
Каплан Р.С., Нортон Д.П	Стратегия компании описывает, каким образом производить ценность для акционеров, клиентов и членов сообщества вообще. Стратегия – это то, как компания собирается в будущем создавать долговременную (устойчивую) стоимость [Каплан, с. 9].
Фатхутдинов Р.А	Программа, план, генеральный курс субъекта управления по достижению им стратегических целей в любой области деятельности [Фатхутдинов, с. 10].
Гершун А.	Стратегия — это складывающийся из нескольких этапов путь, который должна пройти компания от своего нынешнего состояния до того целевого состояния, которое мы планируем и предвосхищаем. Обычно стратегию представляют в виде суммы трех групп компонентов: главные цели организации; политику/ценности/философию/идеологию; предпринимаемые действия [Гершун, с. 8].
Яковлев В.Ю.	Совокупность финансовых и нефинансовых целей, которые в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочных перспективах позволяют организации максимально приблизиться к ее миссии [Яковлев, с. 11].

Подходы к определению сущности стратегического управления также демонстрируют разнообразие, прежде всего, из-за различий в определении существенных черт стратегии и тех способов, которыми оно осуществляется в зависимости от специфики управляемой системы. В целом, содержание стратегического управления описывает М.Р. Ярашкевич: по мнению автора, особенностью стратегического управления выступает наличие

взаимосвязанных элементов: видения и миссии, которые определяют переход к шагам (задачам) стратегического управления. Под этими задачами понимается постановка стратегических целей и задач, стратегическое планирование, собственно координация при реализации стратегии, оценка результатов, корректировка [Ярашкевич, с. 170]. Следует обратить внимание на термин «стратегическое планирование», который в данном случае полагается в качестве этапа стратегического управления как такового, его элемента. Того же подхода придерживается И.В. Шацкая, однако указывая, что стратегическое управление и стратегическое планирование нужно различать в том плане, что при своей схожести по целям, однако при этом различаются путями и средствами взаимодействия. Автор указывает, что стратегическое планирование предполагает принятие действенного решения на основе анализа угроз и возможностей, а стратегическое управление предполагает позитивное изменение среды. Кроме того, стратегическое планирование берет в учет закономерные изменения, управление – напротив, предполагает, что учету должны подлежать спонтанные изменения. Результатом стратегического планирования выступает противодействие угрозам, а результат стратегического управления – предотвращение данных угроз [Шацкая, с. 52].

Отдельно следует упомянуть про стратегическое управление на региональном уровне. В научном лексиконе, особенно, применительно к региональному развитию, муниципальному экономическому развитию последних лет появляется также такой термин как «стратегирование». Г.Х. Константиноиди связывает его с постиндустриальными преобразованиями в экономике [Константиноиди, с. 91]. Стратегирование, тем самым, означает переход от оперативного, ситуативного управления к управлению стратегическому, ориентированному на результат и изменение среды.

Применение методов стратегического управления, в частности, стратегического планирования социально-экономического развития, основывается на двух предпосылках. Первая заключается в том, что в

условиях рыночной экономики государство ограничено в средствах влияния на экономические процессы. Эта предпосылка закладывает содержательные основы любого стратегического плана, распределение ролей между государством и частным сектором. Вторая заключается в первичности принципа законности осуществления государственного управления. Эта предпосылка определяет, что регуляция любых отношений в сфере управления социально-экономическим развитием осуществляется в правовом поле.

С июля 2014 года в Российской Федерации действует Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (далее также – Закон № 172-ФЗ), который устанавливает правовые основы в исследуемой сфере [О стратегическом планировании]. Примечательно, что термин «стратегическое управление» в законе используется трижды:

- ст. 1, где координация стратегического управления отнесена к предмету регулирования данного закона;

- п.1 ст. 8, где к задачам стратегического планирования относится координация государственного и муниципального стратегического управления (тем самым, стратегическое управление становится более узким понятием по отношению к стратегическому планированию);

- п. 1 ст. 10, где определены полномочия Президента РФ (определяет цели и задачи стратегического управления). Таким образом, исходя из логики закона, преимущественной функцией органов государственной власти и местного самоуправления выступает создание и реализация стратегических планов.

Существенное внимание в законе уделено документам стратегического планирования. П. 10 ст. 3 Закона определяет, что документ стратегического планирования – это документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными

участниками стратегического планирования. По отношению к региональному стратегическому планированию закон предусматривает следующие виды документов, сгруппированных по направлениям деятельности участников стратегического планирования (табл. 2)

Таблица 2

Документы стратегического планирования субъекта федерации по деятельности участников стратегического планирования

Деятельность	Перечень документов
Целеполагание	стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации
Прогнозирование	- прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период; - бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период; - прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период.
Планирование и программирование	- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации; - государственные программы субъекта Российской Федерации; - схема территориального планирования субъекта Российской Федерации.

Как видно из таблицы, стратегия относится к документам, которые образуются в рамках деятельности субъектов планирования по целеполаганию. Ст. 32 Закона определяет следующие требования к содержанию стратегии субъекта федерации. Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации содержит:

- 1) оценку достигнутых целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- 2) приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономической политики субъекта Российской Федерации;
- 3) показатели достижения целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, сроки и этапы реализации стратегии;
- 4) ожидаемые результаты реализации стратегии;

5) оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии;

6) информацию о государственных программах субъекта Российской Федерации, утверждаемых в целях реализации стратегии;

7) иные положения, определяемые законами субъекта Российской Федерации.

Обобщая, можно сделать следующие выводы:

1. Стратегия может пониматься тройко:

- стратегия как система мероприятий, объединенных на достижение некой общей цели в будущем;

- стратегия как модель положения объекта социального управления в соотношении с окружающим миром, обладающая одновременно дескриптивным (отвечающая на вопрос «как есть?») и прескриптивным (отвечающая на вопрос «как должно быть?») качеством;

- стратегия как конечный результат планирования упорядоченных по времени и ресурсам действий, направленный на достижение определенной цели.

Не формулируя собственное определение стратегии, отметим, что её ключевыми признаками являются: системность; пространственно-временная характеристика; ресурсобеспеченность; учёт воздействия внутренних и внешних факторов.

2. Тенденцией современного публичного управления является использование методов стратегического управления – формы воздействия на управляемую систему с применением технологии долгосрочного планирования, предполагающую определение миссии, целей и задач, а также сочетающую реакцию системы на вызовы внешней среды с импульсом преобразования данной среды. Среди всех методов стратегического управления важнейшую роль играет стратегическое планирование.

3. В Российской Федерации процесс стратегического управления регулируется в нормативно-правовом порядке следующим образом: есть

нормативно-правовые акты, которые регулируют процессуальные аспекты этого процесса (разработка и принятие стратегии, порядок её исполнения), и есть нормативно-правовые акты, которые утверждают собственно стратегию, её цели, задачи и методы реализации – содержательные аспекты.

1.2. АНАЛИЗ ПРОБЛЕМАТИКИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИИ

Несмотря на то, что федеральное законодательство о стратегическом планировании в 2014 году было существенно обогащено посредством принятия соответствующего федерального закона, российские исследователи активно занимались исследованием стратегического планирования на уровне регионов. Это объясняется тем обстоятельством, что сама по себе технология стратегического планирования изначально совместима с организацией регулирования социально-экономических процессов, в частности, посредством использования программно-целевого подхода, суть которого заключается в использовании различных государственных целевых программ, а также программ развития субъектов. Л.Е. Лихачев следующим образом описывает развитие программно-целевого подхода в России:

- первый период (1920 - 1950-е гг.). Программы представляли собой совокупность перспективных планов по развитию отраслей народного хозяйства;

- второй период (1960 - 1990-е гг. XX в.). Программы стали увязываться в комплексы, появились их разновидности: научно-технические, народно-хозяйственные, региональные;

- третий период (90-е – 2013 г.). Становление государственной системы регулирования рыночной экономики, рост числа программ и охват сфер деятельности.

- четвертый период (2013 г. - наст. время). Реализуется переход к иерархии и уровням государственных программ, разделение на подпрограммы и обеспечение программного бюджета [Лихачёв, с. 69]. Здесь

можно сделать вывод, что относительная успешность применения методов стратегического планирования и управления в России связывается с длительным опытом государственного управления экономикой в период советской власти.

Сходной позиции о взаимосвязи советского опыта и современного планирования придерживается в диссертационной работе В.Б. Крымов. Исследователь, однако, полагает, что долгосрочные стратегии развития в СССР не получили должного развития, так как основой выступали пятилетние планы. Для современного же российского государства определено, что основная специфика построения системы стратегического планирования связывается с федеративным его характером и развитием практик субъектов в сфере стратегического планирования. «Необходимость стратегического планирования во многом определяется объективной тенденцией децентрализации экономического управления, что связано не только с действием правовых норм государства федеративного типа, но и с необходимостью более полно и эффективно реализовать механизмы подъема, свойственные именно региональному звену российской экономики» [Крымов, с. 2]. В определенной степени это проявляется в том, что субъекты Российской Федерации обладают самостоятельностью в регулировании социально-экономических отношений, складывающихся на их территории.

Анализ практики регионального стратегического планирования проводился как до принятия в 2014 году Закон № 172-ФЗ, так и после него. В качестве примера можно привести статью А.С. Деева и А.А. Хвощина. Авторы полагают, что ни один из принятых на государственном или региональном уровне документов нельзя называть стратегиями. Чаще всего эти документы, вне зависимости от названия, выстроены по одной схеме: констатируется главная стратегическая цель управления социально-экономическим развитием в общем виде (скажем, повышение благосостояния населения и уровня экономического развития), а затем в отраслевом разрезе выделяются приоритеты разработки государственной политики социально-

экономического развития, затем это экстраполируются на региональный и муниципальный уровень, где обростают еще и своими собственными, местными особенностями. Авторами применительно к действующим стратегиям используется термин «фантомный документ», сущность которого выражается в следующем:

- отсутствие дальнейших управленческих решений органов власти и управления, основанных на положениях стратегии;
- отсутствие взаимосвязи между стратегией развития и практикой применения инструментов программно-целевого управления на территории;
- отсутствие практического бюджетирования стратегии [Деев, Хвощин с. 108]. Несмотря на то, что статья опубликована в 2013 году, эти недостатки во многом присущи современному стратегическому управлению на различных уровнях публичного управления.

Принятие федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» вызывало у исследователей – как экономистов, так и правоведов оживленную дискуссию относительно его качества и дальнейшего изменения региональной практики публичного управления. Так, например, Н.М. Казанцев указывает на следующие недостатки закона:

«1. Планирование рассматривается как односторонняя деятельность власти.

2. Не предусмотрены в числе участников стратегического планирования субъекты экономической деятельности (ст. 9) или субъекты бизнеса.

3. Из названия федерального закона следует, что он регулирует любое стратегическое планирование в РФ, но не предусматривает то, которое осуществляется гражданами и юридическими лицами, лишив юридическое значения такое планирование.

4. Отсутствует регулирование процедур и действий участников процесса стратегического планирования» [Казанцев, с. 30].

В контексте исследования практики регионального стратегического планирования интересно исследование ученых-регионалистов из Высшей школы экономики. Ими были проанализированы стратегические документы российских регионов (всего 76), что позволило сделать ряд важных выводов, в частности:

- актуализация стратегий зачастую проводится ежегодно, что не позволяет говорить о соблюдении принципа устойчивости стратегии;
- возникают определенные проблемы с формулированием миссии и видения региона;
- в ряде стратегических документов субъектов РФ отсутствует комплексная стратегическая цель, но выделено несколько целей или стратегических направлений;
- в половине субъектов имеются стратегии регионов, которые не предусматривают механизмы мониторинга реализации стратегии;
- кризисные сценарии редко включаются в содержание региональных стратегий [И.Н. Ильина, с. 180].

Как справедливо отмечается Д.Н. Фроловым и И.А. Соловьевой, стратегическое управление развитием территорий в настоящее время находится в кризисном периоде, который связан со снижением эффективности традиционных подходов (функционально-отраслевого и кластерного), а также недостаточной адаптированностью инновационных подходов, прежде всего ресурсного, маркетингового, институционального и когнитивного [Фролов, Соловьева с. 30], А.С. Царьков и А.А. Городнова указывают, что «на сегодня одна из ключевых проблем заключается в том, что в России на уровне территорий при управлении долгосрочным социально-экономическим развитием недостаточно полно используются современные подходы, что не позволяет создавать стратегии, в достаточной степени отвечающие современным социально-экономическим, технологическим и другим условиям» [Царьков, Городнова с. 910]. При этом вопросы оценки стратегической политики субъектов остаются весьма

спорными, о чем пишут И.В. Данилова с соавторами: «Наименее институционально проработанной является оценка качества стратегирования социально-экономического развития субъектов РФ, в силу чего неочевидным является позитивный ответ на вопросы: приведет ли среднесрочная политика региона к реализации целей на временном горизонте 15–20 лет (срок Стратегии); будет ли достигнута сопряженность и возможность «скользящей» оценки параметров программ (как основного среднесрочного инструмента) при переходе от краткосрочного к долгосрочному периоду (совместимость анализа программ с позиции временных итераций документов)» [Данилова, с. 19]. Регулирование этого вопроса на федеральном уровне остается весьма фрагментарным, используются различные нормативно-правовые акты, но единая методология оценки эффективности оценки по-прежнему отсутствует. Можно сделать вывод, что качественные недостатки регионального стратегического планирования, выявленные исследователями до принятия в 2014 году федерального закона о стратегическом планировании во многом оказались не преодолены, и они в полной мере присущи для современного периода развития.

При оценке проблематики стратегирования в России, Лебедева Н.А., Жихаревич и Б.С. Лебедевой было опрошено 76 экспертов (консультанты – разработчики муниципальных и региональных стратегий, имеющие в качестве собственного опыта не менее трех реализованных проектов в период 1997–2017 годов). Отмечается, что процесс составления стратегии даже более важен, чем собственно её результат, потому как носит коммуникативный характер и в процессе формирования стратегии происходит определение целей развития, а также экспозиция точек зрения различных субъектов процесса стратегического планирования, что само по себе ценно. Вместе с тем, выделяются следующие проблемы стратегического планирования в субъектах Российской Федерации:

- отсутствие согласованности документов стратегического планирования различного уровня по приоритетам, целям и задачам;

- низкая эффективность мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;
- отсутствие механизма оценки рисков и угроз, а также экономической безопасности;
- отсутствие практики и опыта работы с собираемым массивом данных в области стратегического планирования;
- отсутствие системы реализации базовых документов стратегического планирования;
- недостаточность самосознания и коллективной организованности профессионального сообщества;
- дефицит пассионарности субъектов стратегического планирования – неспособность объединиться, сформулировать проектное направление, оказывать влияние на будущее территории;
- корпоративный эгоизм и слабость методологической подготовки специалистов органов управления [Лебедева, Жихаревич с. 14].

Особенности современного территориального стратегического развития в России связываются исследователями с необходимостью развития не какого-то одного субъекта федерации, а группы субъектов. Обосновывая такую необходимость, С.Н.Мирошников определяет, что в современных условиях важную роль играют различные инновационные производственные кластеры, элементы которых располагаются в различных субъектах федерации, и оперирует термином «территории с особыми условиями хозяйственной деятельности». Автор полагает, что в настоящее время сложились разнообразные подходы к выделению таких территорий, но для достижения синергетического эффекта необходимо соблюдение единых принципов и подходов к выделению таких территорий и планированию их стратегического развития [Мирошников, с. 24]. Так же как пишет по этому поводу А.Ш. Ахметов: «В условиях сильной дифференциации региональных экономик и различий в темпах реформ по регионам, реализация политики регионального развития невозможна без поддержания определенной

однородности территориального экономического и социального пространства» [Ахметов, с. 44]. Необходимо отметить, что федеральный закон вводит понятие макрорегиона, под которым понимается (п. 36 ст. 3 Закона) часть территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования. Более подробная регламентация работы по стратегическому планированию социально-экономического развития макрорегионов закреплена в Положении о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов. Закреплено, что стратегия макрорегиона разрабатывается на долгосрочный период по решению Правительства Российской Федерации (п. 4 Положения) и утверждается распоряжением Правительства Российской Федерации (п. 6 Положения) [Об утверждении Положения о содержании ...].

Вместе с тем, исследователи полагают, что действующая нормативно-правовая база не способствует использованию указанных возможностей по формированию макрорегионов как территорий, в отношении которых осуществляется стратегическое планирование. Рассуждая о нормативно-правовом обеспечении отношений на мезоуровне стратегического планирования, [Е.М. Бухвальдс. 31] пишет о следующих недостатках закона:

- закон № 172-ФЗ регулирует вопрос о содержании, функциях и субъекте мезоуровня стратегического планирования весьма неопределенно, закон не оперирует понятием федерального округа;

- неясно, формируются ли стратегии развития макрорегионов как некий базовый документ для последующей разработки стратегий на уровне субъекта федерации, либо он суммирует основные положения стратегий субъектов федерации, входящих в макрорегион;

- действующее законодательство (в частности, Основы государственной политики регионального развития, Стратегии пространственного развития) произвольно используют понятия федерального округа и макрорегиона, некоторые макрорегионы носят искусственный характер;

- отсутствует специализированный орган, отвечающий за разработку и принятие стратегий макрорегионального развития [Бухвальд, с. 32].

Обобщая выше изложенное, можно сделать следующие выводы:

1. Практика стратегического планирования развития субъектов Российской Федерации базируется на опыте программно-целевого управления, применяемого еще в Советском Союзе, что позволяет предположить, что многие из недостатков организации процесса стратегического планирования развития наследуются из советского опыта и проявляются в организации управления стратегиями.

2. Анализ публикаций исследователей, посвященных организации процесса стратегического планирования в российских регионах до принятия Федерального закона «О стратегическом планировании» показывает сохранение проблематики организации стратегического планирования, выраженное в слабой организации процесса мониторинга стратегии, отсутствии взаимосвязей с нижестоящими стратегиями, отсутствии инициативности и недостаток квалификации профессионального сообщества.

3. Возможным направлением совершенствования законодательства в сфере стратегического планирования считается регламентация процесса стратегического планирования развития макрорегионов, объединяющих в себе несколько субъектов федерации. Это обусловлено тенденциями государственного регулирования экономики, формированием крупных производственных кластеров, носящих межрегиональный характер, а также задачами достижения значительных макроэкономических целей.

1.3. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

Исследование опыта зарубежных стран в сфере стратегического планирования развития территории имеет определенный смысл для повышения качества публичного управления в России, так как глобализация определяет общность тенденций, которыми описывается развитие социально-экономической сферы. Учет данных тенденций органами публичного управления территориями обязателен, так как от результативности и рациональности организации такого процесса зависит легитимность действующей власти и степень достижения значимых социальных целей, возлагаемых на органы государственного и муниципального управления.

Характеризуя опыт зарубежных стран в сфере планирования исполнения государственных решений Р.Б. Ноздрева отмечает, что «В конце 1990-х гг. перед экономическими кругами и правительствами стран-рыночников встал вопрос о неэффективности общегосударственного планирования в условиях неопределенности, турбулентности и кризисных явлений мирового рынка, международной финансовой системы, социальной и политической среды. В этот период была поставлена задача активного совершенствования общегосударственного планирования и его адаптации к новым вызовам мировой экономической системы. В развитых рыночных странах общегосударственное планирование опирается на принцип обеспечения гибкости и адаптивности планов к меняющимся внешним и внутренним условиям развития. Гибкость государственного социально-экономического планирования обеспечивается за счёт включения резервов, так называемых «подушек» при определении ресурсов, обеспечивающих реализацию планов. Кроме этого, эффективный контроль, мониторинг за реализацией плана предполагает возможность пересмотра плановых показателей, внесение поправок, изменений в его содержание. Дальнейшее

развитие принципа обеспечения гибкости общегосударственного планирования получило в разработке метода сценарного планирования. Этот подход имеет все большее значение в настоящее время, в резко проявляющейся турбулентности и неопределённости экономических условий на микро, макро и мега уровне» [Ноздрева, с. 221]. Таким образом, конец 90-х годов ознаменовался переходом публичного управления развитых стран к началам стратегического управления ввиду осознания возрастающего значения факторов неопределенности, складывающихся в экономических и социальных системах. Стратегическое планирование призвано учитывать эту неопределенность и задействовать возможности по снижению негативного влияния и использования позитивных сторон.

Характеризуя организационный аспект управления региональным развитием, А.М. Ходачек указывает на такой прием построения организационной структуры как разделение функций и полномочий в данной сфере между различными органами государственного управления, применяемый в развитых странах: «Во многих странах функции государственного регулирования регионального развития разделены между несколькими центральными ведомствами. В Германии — это министерства транспорта, строительства и жилищного хозяйства, в Италии — министерство по делам регионов, в Нидерландах — министерство жилищного хозяйства, физического планирования и охраны среды. В США разработка и реализация региональной политики распределена между Министерством торговли, Управлением по разработке политики и Административно-бюджетным управлением при президенте страны, а также Федеральным консультативным советом, Комиссией по международной торговле и непосредственно Президентом США, которому законом «О сотрудничестве федеральных и местных властей» предоставлено право устанавливать правила разработки и рассмотрения федеральных программ и проектов, оказывающих значительное влияние на экономическое развитие тех или иных регионов» [Ходачек, с. 56]. Таким образом,

разнонаправленность проблем, решаемых стратегическим планированием, предполагает организационное взаимодействие различных органов исполнительной власти.

В рамках сравнительных исследований нормативно-правового регулирования разработки и реализации региональных стратегий в России и за рубежом интерес представляет статья Л.Л. Михайловского, посвященная различным аспектам нормативно-правового регулирования процессов разработки и реализации региональных стратегий развития в Российской Федерации и развитых странах (США и ФРГ). В таблице 3 приведены результаты этого анализа

Таблица 3

Сравнение нормативно-правового регулирования разработки и реализации региональных стратегий в России и за рубежом [Михайловский, с. 21]

Основание сравнения	Россия	Иностранные государства
Степень обязательности стратегии	Обязательна (с 2014)	Не всегда обязательна
Фокус планирования	Социально-экономическое развитие в целом	Могут сосуществовать различные подходы к организации регионального планирования: определяется культурой и совокупностью проблем
Роли основных участников в процессе разработки	Преимущественную роль играют органы исполнительной власти	Много внимания уделяется согласовательным механизмам интересов стейкхолдеров
Вертикальное и горизонтальное согласование стратегий	Высокая степень зарегулированности со стороны федерального центра; однонаправленный характер влияния, когда согласование фактически тождественно подстраиванию региональной стратегии под федеральные документы стратегического планирования	Планы нижестоящих административно-территориальных образований также должны быть согласованы с планами вышестоящих, однако каждый нижестоящий уровень имеет возможность участия в разработке планов непосредственного вышестоящего.

Инструменты реализации стратегии	Стратегия не является документом, положения которого реализуются напрямую	Реализация региональных стратегий может осуществляться не только за счет разработки программ, но и за счет стратегий муниципалитетов путем их согласования со стратегией региона
----------------------------------	---	--

Сравнительный анализ нормативно-правового регулирования позволяет сделать вывод, что в законодательстве зарубежных стран значительное внимание уделяется согласованию интересов различных групп и определению возможностей согласования планов различных административно-территориальных образований между собой.

Реферативное описание процессов управления стратегического планирования приводит в своей работе С.А. Гребенкина: «Во Франции действует политика «полюсов роста» – развитие региональных «столиц». Среди важнейших мероприятий отмечаются инвестиционные субсидии, направленные на содействие размещения промышленных предприятий за чертой города с целью недопущения перегруженности. Региональные программы Канады отводят приоритет развитию северных территорий. Основные мероприятия государства сводятся к инвестированию капиталоемких проектов по развитию инфраструктуры регионов, формированию горнопромышленных предприятий, научным исследованиям и т. д. В Нидерландах, являющихся лидером государственного управления, функционируют государственные компании по управлению региональным развитием, чей функционал включает деятельность по укреплению экономической структуры территории и борьбу с безработицей. Компании осуществляют поддержку предприятиям малого и среднего бизнеса через доленое участие в инновационной деятельности» [Гребенкина, с. 65]. Здесь очевидна практика организации взаимодействия представителей бизнеса, власти и общественности, возможностям государственных инвестиций в развитие территорий.

Акцентируя внимание на развитии периферийных территорий, М.Ю. Казаков приводит, в частности, опыт Канады: «в Канаде распространен и достаточно успешен опыт по реструктуризации муниципальных образований. Это повышает управляемость территорий, более рационально позволяет использовать ресурсы при решении вопросов местного значения, использовать сильные стороны муниципалитетов, нивелируя недостатки. В основном в Канаде распространено объединение муниципальных образований, что открывает новые перераспределительные возможности для территорий» [Казаков, с. 132].

Одним из магистральных исследовательских направлений в сфере стратегического регионального управления выступает проблема крупных городских программ развития и их взаимосвязи с государственными планами развития. На основе анализа 21 плана развития европейских городов, специалист Швейцарского федерального исследовательского института Анна Герспергер с соавторами показали, что планы развития могут играть важную роль в процессе их реализации, если они поддерживают координацию между региональными и местными органами власти и служат ориентиром для решений, принимаемых на местном уровне. Комбинация стратегий развития и стратегических городских проектов является ключевой характеристикой стратегического пространственного планирования в большинстве изученных городских регионов, при этом проекты часто обеспечивают связь с реализацией плана. Эти проекты более заметны и осязаемы, чем стратегии развития, и поэтому инвесторы часто предпочитают их [Hersperger]. Также в контексте регионального развития интерес представляет опыт Китая, где тенденция образования мегагородов-регионов оценивается как рискованная. Поспешный и часто неконтролируемый рост китайских мегаполисов также порождает экологические проблемы, такие как широко распространенное неправильное землепользование, заторы на дорогах и сильное загрязнение, кроме того, субцентральные районы, возникшие в результате индустриализации сельских районов, как правило, испытывают недостаток в

услугах хорошего качества, и поэтому население с низкими доходами (особенно мигранты) в этих районах обычно испытывает плохую доступность услуг. Будущее развитие мегаполисов Китая требует более эффективных реформ и целенаправленной политики. Примечательно, что новые версии региональных планов для ключевых мегаполисов-регионов, таких как ВТН и Большой залив Гуандун-Гонконг-Макао, определили несколько концепций, которые могут решить некоторые из этих проблем. Например, они предлагают новые подходы к межведомственной координации различных агентов управления (или даже различных политических систем) для достижения определенных целей, таких как экономическое сотрудничество и интеграция, экологическое планирование [Yeh, Chen].

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. Применение стратегического управления в публичном управлении зарубежных стран связывается с необходимостью реагирования на вызовы меняющихся социально-экономических условий и повышения фактора неопределенности.

2. Нормативно-правовое регулирование процесса стратегического планирования за рубежом отличается от российского в том плане, что значительное внимание уделяется процессам согласования интересов представителей различных групп интересов (стейкхолдеров).

3. Современная проблематика управления процессом стратегического планирования за рубежом связывается с тенденциями урбанизации, усилением значения крупных городов и агломераций как объектов стратегического планирования, развитие которых необходимо согласовывать.

ГЛАВА 2. ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НА ТЕРРИТОРИИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1 ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ И ДОКУМЕНТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

Организация стратегического планирования социально-экономического развития в регионе предполагает наличие у органов государственного управления субъекта определенных полномочий. Применительно к стратегическому планированию исследователи указывают на наличие у субъектов федерации «программной автономии» в сфере планирования, закрепленное в ст. 5 Закона № 172-ФЗ [Омелехина, с. 15]. Данные полномочия включают следующие возможности:

- определять в пределах собственных полномочий приоритетов социально-экономической политики, целей и задач социально-экономического развития, которые согласованы с таковыми на уровне федерации;
- с учетом положений федерального законодательства и законодательства субъекта устанавливать требования к содержанию, а также порядкам их разработки, рассмотрения и утверждения;
- разрабатывать и утверждать документы стратегического планирования по вопросам, которые отнесены к полномочиям субъектов Российской Федерации;
- осуществлять мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, которые утверждены или одобрены органами власти субъектов федерации;
- обеспечивать согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования, которые разрабатываются на уровне субъектов;

- устанавливать порядок осуществления стратегического планирования в субъекте в соответствии с нормами федерального законодательства;

- участвовать в формировании документов стратегического планирования, которые разрабатываются по вопросам совместного с федерацией ведения и реализуются на территории субъекта;

- осуществлять иные полномочия, которые отнесены к таковым федеральным законодательством и иными актами.

Очевидно, что нормы федерального закона не содержат исчерпывающего перечня полномочий субъектов, однако можно заключить, что такие полномочия закрепляются в федеральном законодательстве, которое региональные власти обязаны учитывать. Это вполне ожидаемо при условиях функционирования федеративного государства – сфера стратегического планирования не является в данном случае исключением, она предполагает использование правовых механизмов, отражающих складывающиеся отношения федерации и её субъектов. Закон № 172-ФЗ предполагает, что на уровне субъекта принимаются различные документы в рамках процессов целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования (таблица 4)

Таблица 4

Процессы стратегического планирования и принимаемые в рамках данных процессов документы на уровне субъекта федерации

Процесс	Документы
Целеполагание	Стратегия
Прогнозирование	1. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период 2. Бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период 3. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период
Планирование и программирование	1. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта 2. Государственные программы субъекта 3. Схема территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, схема территориального планирования субъекта Российской Федерации

Проанализируем Устав Тюменской области на предмет нормативно-правового регулирования процессов управления стратегическим развитием. Устав Тюменской области в пп. 6 п. 1 ст. 5 относит к ведению и полномочиям области такое как комплексное социально-экономическое развитие области, в том числе развитие и поддержка социальной и инженерной инфраструктуры, объектов и систем жизнеобеспечения, депрессивных и труднодоступных территорий, отдельных видов промышленной деятельности. Примечательно, что задолго до принятия федерального закона о стратегическом планировании на уровне области были отдельно упомянуты такие составляющие как инженерная инфраструктура, проблематика управления депрессивными и труднодоступными территориями, а также возможность развития отдельных видов промышленной деятельности.

К полномочиям Тюменской областной Думы как представительного органа отнесено такое как рассмотрение, одновременно с проектом областного бюджета, прогноза социально-экономического развития и перечня областных целевых программ, намеченных к финансированию за счет областного бюджета на предстоящий год, а также иных документов и материалов, предусмотренных бюджетным законодательством (п. 7 ст. 28 Устава). Очевидно, что формулировка данных положений связана больше с требованиями бюджетного законодательства и участия в бюджетном процессе представительного органа.

Так как Тюменская область является сложносоставным субъектом, вопросы развития также находят отражение в полномочиях Губернатора: в п. 9.1 ст. 38 определено, что Губернатор обеспечивает взаимодействие между органами исполнительной власти области и органами исполнительной власти автономных округов, входящих в состав области, в целях устойчивого социально-экономического развития области и автономных округов, входящих в состав области, социального благополучия населения области и

автономных округов. Здесь указывается, что устойчивое развитие выступает целью, которую обеспечивает губернатор при организации взаимодействия с органами исполнительной власти округов.

П. 5 ст. 41, описывающий содержание работы Правительства Тюменской области закрепляет, что Правительство области разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития области, определяя тем самым, основное содержание работы данного органа. Описание вопросов, входящих в компетенцию Правительства области в п. 7 включает в себя пп. 2.1 и 3, которыми был дополнен и изменен Устав в феврале 2018 года. Указывается, что к компетенции Правительства области отнесены:

- определение порядка разработки и корректировки документов стратегического планирования, находящихся в ведении Правительства области, и утверждение (одобрение) таких документов;

- обеспечение исполнения областного бюджета, а также подготовка отчета об исполнении указанного бюджета, ежегодных отчетов о результатах деятельности Правительства области, сводного годового доклада о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Тюменской области, ежегодных отчетов о ходе исполнения плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Тюменской области для представления их Губернатором области в областную Думу[Устав Тюменской области].

Можно сделать вывод, что подтверждается изначальное предположение относительно распространённости применения в практике регионального управления методов стратегического планирования развития до принятия федерального закона о стратегическом планировании. Вместе с тем, нужно отметить, что важное региональное законодательство уровня Устава приводится в соответствие с изменениями федерального законодательства, что отражается в дополнении полномочий Правительства области по стратегическому планированию. Это также отражает важность

ветви исполнительной власти в сфере стратегического планирования развития.

На уровне Тюменской области в 2015 году был принят Закон Тюменской области от 25 февраля 2015 г. N 13 «О стратегическом планировании социально-экономического развития Тюменской области» [О стратегическом планировании ...], изменения в который вносились в 2015, 2017 и 2018 годах. В п. 2 ст. 3 определено, что Стратегия утверждается законом Тюменской области. Это означает, что в системе нормативно-правовых актов субъекта федерации она имеет высокий статус, так как закон принимается представительным органом. Областной закон утверждает содержание стратегии, перечень позиций соотносится с п.3 ст. 32 Закона № 172-ФЗ, однако дополняется тем, что в состав Стратегии также включается инвестиционная стратегия Тюменской области. В ст. 5 определено, что полномочия по разработке и корректировке Стратегии (включая порядок её принятия), а также по координации и методическому сопровождению всего процесса осуществляет Правительство области.

В рамках реализации положения областного закона «О стратегическом планировании» приняты два Постановления Правительства Тюменской области, определяющих порядок разработки и реализации документов стратегического планирования:

- Постановление Правительства Тюменской области от 11 июня 2015 г. N 246-п «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга реализации прогноза социально-экономического развития Тюменской области на среднесрочный период» [О порядке разработки, корректировки ...];

- Постановление Правительства Тюменской области от 17 августа 2015 г. N 384-п «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Тюменской области» [О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга...].

Проанализируем процесс и содержание деятельности в рамках Порядка разработки Стратегии. В соответствии с Порядком разделяются:

- процессы разработки и корректировки Стратегии;
- процессы мониторинга и контроля Стратегии.

Можно выделить следующих участников разработки Стратегии и их роли (таблица 5)

Таблица 5

Участники разработки Стратегии Тюменской области

Участник	Роль
Минэкономразвития РФ	При разработке и корректировке учитываются методические рекомендации, изданные данным органом.
Правительство Тюменской области	Принимает распоряжение о разработке и корректировке Стратегии, рассматривает проект Стратегии на своем заседании, направляет его в Тюменскую областную Думу
Тюменская областная Дума	Утверждает Стратегию путем принятия Закона Тюменской области
Департамент экономики Тюменской области	Координация и методическое обеспечение разработки и корректировки Стратегии
Исполнительные органы госвласти Тюменской области, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, органы местного самоуправления	Принимают участие путем направления материалов в адрес Департамента экономики, производится согласование в части реализации их полномочий
Общественные, научные и иные организации, специалисты, эксперты	Привлекаются к разработке по необходимости с учетом требований законодательства

Процесс разработки и корректировки стратегии схематически приведен на рис. 1.



Рис. 1 Схема принятия Стратегии социально-экономического развития Тюменской области

Предусмотрено также принятие Плана мероприятий по реализации Стратегии, процедура которого сходна с принятием самой Стратегии кроме стадии его принятия в форме Закона Тюменской области. Различаются также сроки, они более длительные: в течение 70 дней Департамент экономики запрашивает материалы у участников, те в течение 20 дней их направляют, и на основе данных материалов Департамент готовит сам План, который затем утверждается Правительством области.

Содержание стратегии определяется областным законом, а плана – Постановлением. В таблице 6 приведены различия в содержании самой Стратегии и Плана реализации.

Различие содержания Стратегии и плана её реализации

Стратегия	План реализации Стратегии
1) оценка достигнутых целей социально-экономического развития Тюменской области; 2) приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономической политики Тюменской области, согласованные с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации; 3) показатели достижения целей социально-экономического развития Тюменской области, сроки и этапы реализации стратегии социально-экономического развития Тюменской области; 4) ожидаемые результаты реализации стратегии социально-экономического развития Тюменской области; 5) оценка финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии социально-экономического развития Тюменской области; 6) информация о государственных программах Тюменской области, утверждаемых в целях реализации стратегии социально-экономического развития Тюменской области; 7) раздел "Инвестиционная стратегия Тюменской области", соответствующий требованиям Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе.	1) этапы реализации Стратегии развития области; 2) цели и задачи социально-экономического развития области, приоритетные для каждого этапа реализации Стратегии развития области; 3) показатели реализации Стратегии развития области и их значения, установленные для каждого этапа ее реализации; 4) комплексы мероприятий и перечень государственных программ области, обеспечивающие достижение на каждом этапе реализации стратегии долгосрочных целей социально-экономического развития области, указанных в Стратегии развития области; 5) наименования ответственных исполнителей.

Можно сказать, что Стратегия относится к социально-экономическому развитию, а План её реализации – к самой Стратегии, план её конкретизирует по ресурсам, показателям и исполнителям.

Далее План предполагает выделение стадии мониторинга и контроля Стратегии. Участником этого процесса становится Губернатор области, информационные потоки носят восходящий характер. Результатом мониторинга и контроля реализации Стратегии выступает отчёт. Схематически процесс подготовки такого отчёта можно обозначить следующим образом (рис. 2)



Рис. 2 – Процесс принятия отчёта о реализации Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития

Согласно Порядку, отчет содержит:

- сведения о результатах реализации Плана мероприятий по реализации Стратегии развития области, включая информацию о ходе выполнения комплексов мероприятий, достижении значений показателей за отчетный период и (или) этап реализации Стратегии развития области;

- анализ факторов, повлиявших на ход выполнения комплексов мероприятий, достижение значений показателей за отчетный период и (или) этап реализации Стратегии развития области;

- предложения по корректировке Плана мероприятий.

Значительный объем полномочий и задач по подготовке проекта стратегии и методического сопровождения, связанного с подготовкой материалов, проведением отчёта, составлением анализа связан, таким

образом, с деятельностью Департамента экономики Тюменской области, которые перечислены в Положении о Департаменте в рамках отдельного подпункта 2.18. «Область стратегического планирования и прогнозирования». Среди всех полномочий и задач выделяется, в частности, такое как «Организационное и документационное обеспечение деятельности комиссии по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Тюменской области и подготовка аналитических материалов для рассмотрения на заседаниях комиссии»[Об утверждении Положения...]. Однако в открытых источниках ничего не сказано о деятельности этого органа, нет документов, утверждающих его состав, регламент, основы деятельности. Можно предположить, что это аналог Комиссии, существовавшей при Президенте Российской Федерации до 2018 года [Об упорядочении деятельности...].

Обобщая вышеизложенное, можно сделать следующие выводы:

1. Анализ Устава Тюменской области позволяет говорить, с одной стороны, о существовании практики стратегического управления развитием региона до принятия федерального законодательства, регламентирующего вопросы стратегического планирования, с другой стороны, о внесении изменений в Устав в связи с принятием такого законодательства в части установления полномочий Правительства области.

2. Нормативно-правовое обеспечение процесса стратегического планирования в Тюменской области реализуется посредством принятого в 2015 году Закона Тюменской области, а также подзаконных актов в форме постановлений Правительства области, регламентирующих порядок разработки (корректировки) контроля и мониторинга Стратегии, а также Прогноза социально-экономического развития области. Сама Стратегия утверждается Законом Тюменской области, что показывает её приоритетный для организации публичного управления статус. Следует отметить обязательное вынесение проектов Прогноза и Стратегии на публичные

слушания и отдельную процедуру обязательного к опубликованию отчёта о реализации Плана мероприятий по реализации Стратегии.

3. Анализ организационного обеспечения процесса стратегического планирования в Тюменской области позволяет сделать вывод о преобладающей роли исполнительной власти, в частности, Департамента экономики Тюменской области, в сфере стратегического планирования. При этом анализ положения о Департаменте позволяет также сделать вывод о заимствовании на уровне субъекта практик организации (формирование специальной Комиссии), которые приняты на федеральном уровне.

2.2 СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ КАК ИНСТРУМЕНТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Стратегия социально-экономического развития Тюменской области до 2030 года утверждена Законом Тюменской области от 24 марта 2020 года [О Стратегии...]. В тексте закона определено, что Стратегия разрабатывается на основании нормативно-правовых актов области, регламентирующих процесс стратегического планирования, однако также указано, что разработка велась с учетом таких документов как:

1) «майские указы» Президента (комплекс принятых в 2012 году указов под № 596 - 606);

2) указа Президента от 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [О национальных целях...] (затем впоследствии скорректированный и дополненный в 2020 году установлением целей до 2030 года, однако, не нашедший отражения в областной Стратегии), который считается политической программой Президента;

3) стратегий: национальной безопасности [О Стратегии национальной безопасности...], пространственного развития Российской Федерации [Об

утверждении Стратегии пространственного ...], развития Уральского федерального округа [Об утверждении Стратегии...];

4) Концепций: долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [О Концепции долгосрочного...], долгосрочного социально-экономического развития Тюменской области до 2020 года и на перспективу до 2030 года [Концепция долгосрочного...];

5) Федерального закона № 172-ФЗ.

Из представленного перечня становится очевидным, что при разработке Стратегии в значительной мере при разработке в учет были приняты нормативно-правовые акты федерального уровня, прежде всего – Указы Президента, утверждающие различные целевые ориентиры в разные временные периоды (2012, 2018-2020). Это же касается Концепций долгосрочного социально-экономического развития РФ (принята в 2008 году) и Концепции развития Тюменской области (принята в 2009 году, затем в нее вносились изменения каждый год практически до 2018 года). Этот факт отражает два обстоятельства: первое заключается в необходимости для органов регионального управления учитывать стратегические цели федерального уровня, второе – в относительной новизне самого федерального законодательства о стратегическом планировании, существующего наряду с уже имеющимися практиками стратегического управления и целеполагания, как на уровне федерации, так и на уровне субъекта. Однако если обратиться к тексту Стратегии, то в ней выделяется раздел «Документы стратегического планирования Российской Федерации и другие нормативные правовые и правовые акты Российской Федерации, учтенные при разработке Стратегии», в котором перечислено в итоге 88 документов различных уровней (основы, стратегии и прогнозы по различным сферам и политикам). Областной законодатель, тем не менее, посчитал важным в тексте закона ограничиться упоминанием, прежде всего, Указов Президента и федерального закона. Это позволяет судить о восприятии

законодателями их как наиболее значимых документов в организации стратегического планирования.

Отражающим обстоятельством наличия практики стратегического управления в регионе до принятия федерального закона о стратегическом планировании выступает наличие Концепции долгосрочного социально-экономического развития Тюменской области до 2020 года и на перспективу до 2030 года, которая была утверждена ранее. Следует отметить, что с принятием закона, утверждающего Стратегию развития Тюменской области, Концепция осталась действующим нормативным правовым актом, что определяет важность её учета в системе регионального стратегического планирования. В тексте Концепции определено, что она разработана как часть общей вертикально-интегрированной системы документов стратегического планирования и прогнозирования взаимоувязанного развития территорий и отраслей народного хозяйства Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Примечательно, что на момент разработки на федеральном уровне эта система отсутствовала как таковая, а термин «отрасли народного хозяйства» постепенно перестаёт использоваться в регулятивной практике. Также следует указать на тот факт, что в действующем федеральном законодательстве о стратегическом планировании понятие «концепция» не употребляется в принципе. В тексте Концепции приводится широкий перечень документов, с учетом которых она была разработана, куда включаются не только федеральное законодательство, но также и стратегии развития естественных монополий, вместе с тем, не приводится конкретика об использованных документах – упоминается «Концепция-2020», позднее были включены «майские указы». Отдельно указывается, что Концепция разработана в соответствии с поручением Президента и решением Совета УФО, что подразумевает взаимосвязь развития области с развитием федерального округа.

Оценка уровня социально-экономического развития предполагает соотнесение целевых ориентиров, установленных органами власти с

реальным положением дел. В Концепции развития Тюменской области заявлены макроэкономические ориентиры развития региона при двух сценариях: энерго-сырьевом и инновационном. Количественные цели определены по показателям ВРП, инвестиций и реальных доходов населения – указаны ориентировочные темпы роста. Статистический анализ позволяет оценить, насколько они были достигнуты. В таблице 7 приведены сопоставления данных показателей с фактическими значениями и индексами

Таблица 7

Сопоставление достигнутых и планируемых макроэкономических параметров вариантов социально-экономического развития Тюменской области по Концепции развития

Показатель	2007	2015	Фактический индекс	Энерго-сырьевой	Инновационный
Валовый региональный продукт	2758813,1	5851558	2,121042	1,3	1,4
Инвестиции	420875	1762857	4,188552	1,27	1,34
Реальные располагаемые доходы	22519	41893	1,86034	1,18	1,22

Очевидно, что по всем показателям обеспечивается достижение целевых ориентиров выше, чем заявлено в инновационном сценарии.

Наглядно это представлено на рисунке 3.

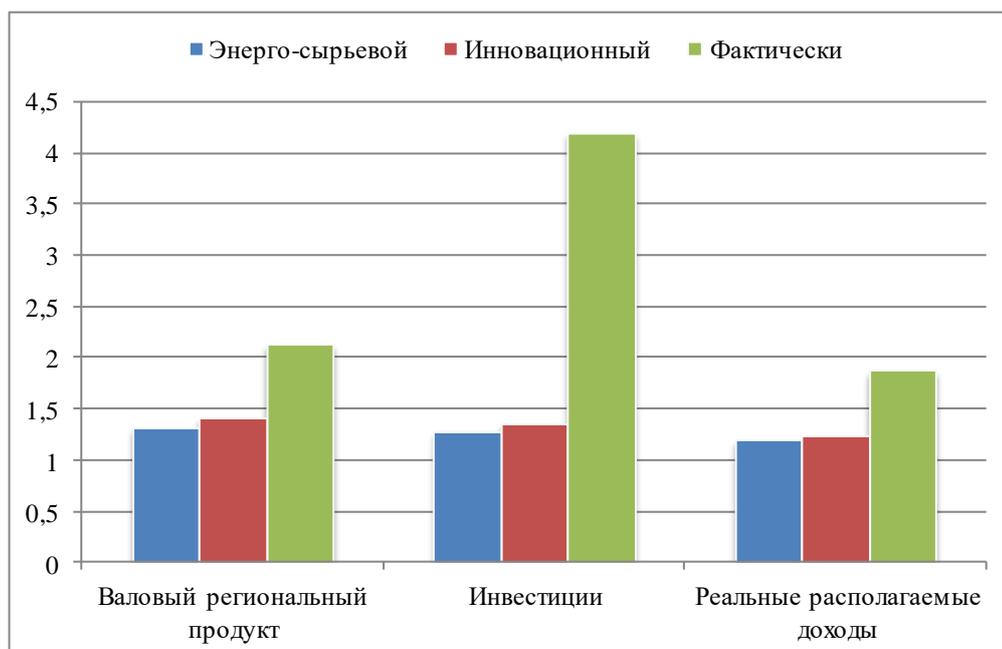


Рис. 3 – Сопоставление фактических и прогнозных макроэкономических параметров по Концепции развития области

С точки зрения структуры Концепция и Стратегия схожи – они состоят из описания текущей ситуации в социально-экономическом развитии региона, включают часть целеполагания, определяющий цели и систему задач документов планирования, а также содержание основных результатов, на достижение которых направлено стратегическое планирование как таковое, оценка возможных рисков и сценариев развития (так или иначе связанных с развитием или стагнацией нефтегазового сектора). Проанализируем целеполагание Концепции и Стратегии в контексте формулировки стратегической цели, которая присутствует в обоих документах (таблица 8)

Сравнение целеполагания Стратегии (2020) и Концепции (2009) социально-экономического развития Тюменской области

Концепция (2009)	Стратегия (2020)
рост уровня жизни населения вследствие инновационного социально-ориентированного развития Тюменской области на основе оптимального использования природно-экономического, производственного, научно-технического, кадрового потенциала и конкурентных преимуществ, совершенствования пространственной организации производительных сил области	устойчивый рост уровня и качества жизни населения на основе инновационного развития экономики и эффективного использования природно-экономического, производственного, научно-технического, кадрового потенциала и конкурентных преимуществ, совершенствования пространственной организации региона.

Представленные формулировки позволяют утверждать о наличии следующих различий:

- помимо уровня жизни населения в качестве предмета стратегического управления заявлено также качество жизни населения. Предполагается, что это различные категории, однако из текста Стратегии неясно, чем они отличаются, тем более что в Стратегии также упоминается человеческий капитал;

- предполагаемый рост уровня и качества жизни населения среди желаемых свойств приобретает такое свойство как устойчивость, что позволяет говорить об усвоении региональным законодателем и разработчиками Стратегии категорий устойчивого развития;

- оптимальное использование набора потенциалов стало не оптимальным, а «эффективным»;

- уточнено понимание пространственной организации – организовываться будет не регион как таковой, а производительные силы на его территории.

Для оценки различий в содержании Концепции и Стратегии целесообразно провести контент-анализ обоих документов, чтобы оценить

встречаемость тех или иных ключевых слов в самих текстах. Представляется, что оценивать изменения необходимо по следующим направлениям:

1) отражение проблематики взаимодействия с ЯНАО и ХМАО-Югрой как составляющими частями сложносоставного субъекта, которым является Тюменская область;

2) отражение проблематики развития нефтегазовой отрасли как традиционно значимой для социально-экономического развития региона;

3) отражение проблем науки и инноваций как движущей силы современной экономики;

4) отражение проблемы развития туризма как одного из ключевых направлений сервисной экономики, часто противопоставляемой традиционным отраслям обрабатывающей промышленности;

5) отражение проблем формирования городских агломераций как тенденции развития современных территорий;

6) отражение экологических проблем как одного из ключевых направлений обеспечения высокого уровня жизни населения.

Результаты оценки частот слов приведены в таблице 9.

Таблица 9

Частотный анализ ключевых тем планирования стратегического развития Тюменской области в Концепции и Стратегии социально-экономического развития Тюменской области

Показатель	Концепция (2009)		Стратегия (2020)	
	Абс.	доля	Абс.	доля
Количество слов всего	31968	100%	51915	100%
Связь с ЯНАО И ХМАО	79	0,25%	47	0,09%
Нефтегазовый комплекс	327	1,02%	346	0,67%
Наука и инновации	167	0,52%	250	0,48%
Развитие туризма	66	0,21%	118	0,23%
Агломерация	0	0,00%	17	0,03%
Экология	27	0,08%	58	0,11%

Из представленных данных можно сделать вывод, что в целом наблюдается определенная преемственность тематик и направлений стратегического развития, отражающего особенности регионального стратегического планирования, однако в значительной мере большее влияние уделяется развитию туризма. Повышается также интерес к состоянию экологической среды в области, находят отражение признание тенденций агломерации.

В процессе регионального стратегического управления определенную важность представляет не только содержание самой стратегии, но и сам процесс стратегического планирования, где важно участие гражданского общества. Проект Стратегии проходил обсуждение в Общественной палате Тюменской области, о чем опубликован материал в официальном издании последней – «Гражданская трибуна». Анализ публикации позволяет выделить следующие проблемы, о которых упоминают общественники:

1) мало сказано о трудовых ресурсах, забыта категория профессионалов возраста 55+, которые готовятся к пенсионной реформе, нет никаких упоминаний о профориентационных программах;

2) необходимо больше внимания уделять демографической и экологической проблематике посредством введения курсов обучения семейной жизни и бережливому использованию ограниченных ресурсов;

3) в стратегии не учитывается имеющийся потенциал некоммерческих организаций региона, которые полагаются неразвитыми в плане компетенций;

4) неадекватность оценки объема добытого газа и заниженный план по строительству дорог;

5) в разделе «Лесопромышленный комплекс» нет упоминания о созданном лесопарковом зеленом поясе вокруг г. Тюмени.

Кроме того, участники обсуждения высказывались в том ключе, что ученых необходимо привлекать на этапе организации работы над стратегией, а не «подавать готовое блюдо» [Ярославова]. Последняя фраза

представляется чрезвычайно важной, так как отражает общий подход при разработке Стратегии – местное научное сообщество не было привлечено к созданию Стратегии. Анализ портала «Госзакупки» позволяет сделать вывод, что корректировка и дополнительное обучение специалистов по принятию действующего варианта Стратегии было организовано под руководством специалистов Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». По условиям госзакупки от исполнителя требовалось решить следующие задачи:

- проведение научно-практических семинаров для участников рабочих групп по разработке проекта Стратегии;
- экспертная доработка проекта Стратегии;
- участие в рассмотрении проекта Стратегии на заседании Правительства Тюменской области (Президиума Правительства Тюменской области) в соответствии с Регламентом Правительства Тюменской области, на заседании Тюменской областной Думы в соответствии с Регламентом Тюменской областной Думы и при необходимости в федеральных органах исполнительной власти [Официальный сайт портала Госзакупки...].

Анализ новостных источников не позволил с точностью указать на результаты выполнения этих работ исполнителем, освещения в региональной прессе эти процессы не получили – неясны составы рабочих групп, сведений о публикациях проектов текста стратегии найти не удалось. Кроме того, следует отметить, что на официальном сайте Общественной палаты Тюменской области по результатам рассмотрения проекта Стратегии не было опубликовано текста резолюции Палаты, а результаты рассмотрения проекта Стратегии даже не вошли в годовой отчёт органа за 2019 год [Официальный сайт Общественной палаты Тюменской области ...].

Таким образом, можно сделать вывод, что действующая Стратегия социально-экономического развития Тюменской области до 2030 года

отражает специфику организации регионального стратегического планирования на современном этапе, а именно:

- содержит в себе отсылки к ранее принятым документам стратегического характера, разработанных и утвержденных до принятия Закона № 172-ФЗ;

- в значительной мере опирается на и зависит от указов Президента, определяющих цели и направления социально-экономического развития страны в целом;

- отражает сохранение ключевых проблем региона и его зависимости от развития нефтегазового комплекса, актуализируя такие современные направления как необходимость развития инновационного, туристского и научного потенциала, а также экологических проблем;

- в процессе разработки стратегии местное научное сообщество не привлекалось, а общественность не была широко информирована о возможностях внесения изменения в проект, разработка осуществлялась сторонним для региона заказчиком, что, вероятно, может говорить о стремлении сформировать продукт социально-экономического планирования, отвечающий определенным неформальным требованиям к стратегиям от федерального правительства.

2.3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

Проведенный анализ, показывающий содержание складывающейся практики стратегического планирования социально-экономического развития Тюменской области, позволяет сформулировать ряд направлений возможного совершенствования данного процесса. Полагаем, что

действующее федеральное законодательство о стратегическом планировании также нуждается в корректировке для совершенствования процесса.

Формулируя предложения по совершенствованию федерального законодательства, можно предложить определить, что означают термины «с учетом» и «на основании», которые используются в региональном стратегическом планировании. Эти категории носят оценочный характер, в случае Тюменской области они применены при обосновании ссылок на документы стратегического планирования федерального уровня – на данный момент это указы Президента, которые даже не включены в нормы ст.11 Закона № 172-ФЗ. Таким образом, само их появление в тексте региональной стратегии носит довольно спорный характер, что было продемонстрировано в условиях пандемии COVID – областной законодатель учёл положения указов Президента, принял закон, затем Президент внес уточняющие корректировки в связи с изменившимися обстоятельствами. В этих условиях неясно – следует ли менять всю Стратегию из-за изменения указа Президента, который формально не относится к документам стратегического планирования? Возможным решением, устраняющим неясность толкования учёта документов, может быть формулировка, которой следует дополнить положения п. 8 ст. 10 Закона № 172-ФЗ в части, касающейся полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации: «при осуществлении стратегического планирования и прогнозирования на уровне субъектов учитывает положения документов стратегического планирования федерального уровня путем соотнесения закрепленных в них целей с устанавливаемыми целями социально-экономического развития субъекта федерации». Такой подход позволит однозначно определить перечень документов, которые субъекту федерации следует учитывать при проведении стратегического планирования и прогнозирования и более точно указать на содержание процедуры такого учёта.

Рассуждая о закреплении полномочий органов исполнительной власти субъекта, можно также отметить такую формулировку полномочия органов как обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования (пп. 6 п. 8 ст. 10 Закона № 172-ФЗ). Однако в действующей же редакции закона определено, что «принцип сбалансированности системы стратегического планирования означает согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации» (п. 5 ст. 7). Возникают вопросы: во-первых, неясно, почему федеральный законодатель тавтологически определяет принцип сбалансированности планирования через «сбалансированность и согласованность» документов, во-вторых, непонятно, почему соблюдение именно этого принципа было вынесено в перечень полномочий органа исполнительной власти субъекта, ведь соблюдение принципов стратегического планирования распространяется на всех его участников. Вероятно, разумней было бы сформулировать полномочие как «при организации стратегического планирования обеспечивают соблюдение установленных законом принципов стратегического планирования».

Рассуждая о регулировании стратегического планирования в Тюменской области, прежде всего, необходимо отметить несколько нелогичный подход регионального Правительства к вопросу регулирования проведения публичных слушаний при принятии стратегических документов. Если вопрос организации публичных обсуждений прогноза социально-экономического развития Тюменской области прямо закрепляется в соответствующем порядке, то в Порядке принятия Стратегии данная норма носит отсылочный характер. Это обстоятельство не способствует единообразию процедуры принятия важных стратегических документов и нуждается в корректировке. П. 12 действующего Порядка принятия Стратегии возможно изложить в следующей формулировке:

«12. Департамент экономики Тюменской области в целях проведения общественного обсуждения проекта Стратегии размещает на Портале органов исполнительной власти Тюменской области:

- 1) проект Стратегии;
- 2) пояснительную записку к проекту Стратегии, которая содержит пояснения о необходимости разработки проекта среднесрочного прогноза;
- 3) информацию о сроках общественного обсуждения проекта среднесрочного прогноза;
- 4) информацию о результатах общественного обсуждения проекта среднесрочного прогноза.

13. Проект Стратегии также публикуется в официальном издании Тюменской области не позднее 3 дней с момента его размещения на Портале.

14. Срок общественного обсуждения проекта Стратегии не может составлять менее 30 календарных дней со дня размещения проекта на Портале органов исполнительной власти Тюменской области.

12. Начиная со дня размещения проекта Стратегии на Портале, любые заинтересованные лица вправе направить в Департамент экономики Тюменской области свои предложения по данному проекту в электронной или письменной форме.

13. Департамент экономики Тюменской области рассматривает все предложения, поступившие в установленные сроки общественного обсуждения проекта Стратегии, и не позднее дня рассмотрения проекта Стратегии Правительством Тюменской области, размещает на Портале свод поступивших предложений с указанием позиции по каждому из них».

Такой подход позволит привлечь к обсуждению проекта Стратегии всю заинтересованную общественность, применив особый порядок общественного обсуждения этого важного документа.

В действующем механизме Стратегия социально-экономического развития области и все корректировки к ней утверждается областным законом. Это показывает важность Стратегии для социально-экономического

развития региона. Однако действующий потенциал Стратегии, как представляет, несколько снижен простотой принятия поправок и единством процесса принятия основного документа и поправок. В качестве предложения, позволяющего усилить роль Стратегии и определить её относительную жесткость можно сформулировать изменение механизма принятия – за закон о стратегии должно проголосовать квалифицированное (2/3), а не простое большинство (более 1/2) депутатов Тюменской областной Думы, о чем следует внести изменения в Регламент Думы.

В качестве организационного предложения можно предложить сформировать Комиссию по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Тюменской области при Губернаторе Тюменской области, организационное обеспечение деятельности которой предусмотрено полномочиями Департамента экономики Тюменской области. В Положении о Комиссии целесообразно закрепить, что Комиссия является постоянно действующим координационным органом, созданным в целях обеспечения согласованных действий органов исполнительной власти Тюменской области для решения задач социально-экономического развития Тюменской области посредством мониторинга социально-экономического развития Тюменской области по показателям и направлениям, определенным в стратегии социально-экономического развития Тюменской области.

В качестве задач Комиссии можно предусмотреть:

1) рассмотрение вопросов, касающихся динамики целевых показателей социально-экономического развития, а также разработки и реализации механизмов, обеспечивающих достижение данных показателей;

2) оценка эффективности мер, направленных на решение задач в области социально-экономического развития Тюменской области, и подготовка предложений по их совершенствованию;

3) рассмотрение вопросов, связанных с мобилизацией источников доходов и оптимизацией расходных обязательств бюджета Тюменской области.

В состав такой Комиссии возможно включить Губернатора, первого заместителя Губернатора, представителей ключевых Департаментов (экономики, образования, науки, культуры), а также Председателя Общественной палаты области, ректоров региональных вузов, представителя Торгово-промышленной палаты области. Деятельность Комиссии позволит точнее оценивать возможные последствия не только принятия, но и реализации Стратегии, привлекать к данному процессу общественность, что будет способствовать не только соблюдению принципов открытости и прозрачности принятия Стратегии, но и её исполнения.

Таким образом, совокупность возможных направлений по совершенствованию процессов стратегического планирования социально-экономического развития Тюменской области включает в себя следующие:

- корректировка федерального законодательства в части, касающейся полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации: во-первых, определением перечня документов планирования, во-вторых, указанием на необходимость соблюдения всех принципов планирования в диспозиции нормы;

- корректировка регионального законодательства: регламентация обязательного процесса общественного обсуждения Стратегии, установление необходимости квалифицированного большинства депутатов Думы для принятия Стратегии и поправок к ней;

- организационные изменения: учреждение Комиссии по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Тюменской области при Губернаторе Тюменской области.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Тенденцией современного публичного управления является использование методов стратегического управления – формы воздействия на управляемую систему с применением технологии долгосрочного планирования, предполагающую определение миссии, целей и задач, а также сочетающую реакцию системы на вызовы внешней среды с импульсом преобразования данной среды. Среди всех методов стратегического управления важнейшую роль играет стратегическое планирование.

В Российской Федерации процесс стратегического управления регулируется в нормативно-правовом порядке следующим образом: есть нормативно-правовые акты, которые регулируют процессуальные аспекты этого процесса (разработка и принятие стратегии, порядок её исполнения), и есть нормативно-правовые акты, которые утверждают собственно стратегию, её цели, задачи и методы реализации – содержательные аспекты.

Практика стратегического планирования развития субъектов российской федерации базируется на опыте программно-целевого управления, применяемого еще в Советском Союзе, что позволяет предположить, что многие из недостатков организации процесса стратегического планирования развития наследуются из советского опыта и проявляются в организации управления стратегиями. Анализ публикаций исследователей, посвященных организации процесса стратегического планирования в российских регионах до принятия Федерального закона «о стратегическом планировании» показывает сохранение проблематики организации стратегического планирования, выраженное в слабой организации процесса мониторинга стратегии, отсутствии взаимосвязей с нижестоящими стратегиями, отсутствии инициативности и недостаток квалификации профессионального сообщества. Возможным направлением совершенствования законодательства в сфере стратегического планирования считается регламентация процесса стратегического планирования развития

макрорегионов, объединяющих в себе несколько субъектов федерации. Этот обусловлено тенденциями государственного регулирования экономики, формированием крупных производственных кластеров, носящих межрегиональный характер, а также задачами достижения значительных макроэкономических целей.

Применение стратегического управления в публичном управлении зарубежных стран связывается с необходимостью реагирования на вызовы меняющихся социально-экономических условий и повышения фактора неопределенности. Нормативно-правовое регулирование процесса стратегического планирования за рубежом отличается от российского в том плане, что значительное внимание уделяется процессам согласования интересов представителей различных групп интересов (стейкхолдеров). Современная проблематика управления процессом стратегического планирования за рубежом связывается с тенденциями урбанизации, усилением значения крупных городов и агломераций как объектов стратегического планирования, развитие которых необходимо согласовывать.

Анализ Устава Тюменской области позволяет говорить, с одной стороны, о существовании практики стратегического управления развитием региона до принятия федерального законодательства, регламентирующего вопросы стратегического планирования, с другой стороны, о внесении изменений в Устав в связи с принятием такого законодательства в части установления полномочий Правительства области.

Нормативно-правовое обеспечение процесса стратегического планирования в Тюменской области реализуется посредством принятого в 2015 году Закона Тюменской области, а также подзаконных актов в форме постановлений Правительства области, регламентирующих порядок разработки (корректировки) контроля и мониторинга Стратегии, а также Прогноза социально-экономического развития области. Сама Стратегия утверждается Законом Тюменской области, что показывает её приоритетный для организации публичного управления статус. Следует отметить

обязательное вынесение проектов Прогноза и Стратегии на публичные слушания и отдельную процедуру обязательного к опубликованию отчёта о реализации Плана мероприятий по реализации Стратегии. Анализ организационного обеспечения процесса стратегического планирования в Тюменской области позволяет сделать вывод о преобладающей роли исполнительной власти, в частности, Департамента экономики Тюменской области, в сфере стратегического планирования. При этом анализ положения о Департаменте позволяет также сделать вывод о заимствовании на уровне субъекта практик организации (формирование специальной Комиссии), которые приняты на федеральном уровне.

Действующая Стратегия социально-экономического развития Тюменской области до 2030 года как отражает специфику организации регионального стратегического планирования на современном этапе, а именно:

- содержит в себе отсылки к ранее принятым документам стратегического характера, разработанных и утвержденных до принятия Закона № 172-ФЗ;

- в значительной мере опирается на и зависит от указов Президента, определяющих цели и направления социально-экономического развития страны в целом;

- отражает сохранение ключевых проблем региона и его зависимости от развития нефтегазового комплекса, актуализируя такие современные направления как необходимость развития инновационного, туристского и научного потенциала, а также экологических проблем;

- в процессе разработки стратегии местное научное сообщество не привлекалось, а общественность не была широко информирована о возможностях внесения изменения в проект, разработка осуществлялась сторонним для региона заказчиком, что, вероятно, может говорить о стремлении сформировать продукт социально-экономического

планирования, отвечающий определенным неформальным требованиям к стратегиям от федерального правительства.

Совокупность возможных направлений по совершенствованию процессов стратегического планирования социально-экономического развития Тюменской области включает в себя следующие:

- корректировка федерального законодательства в части, касающейся полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации: во-первых, определением перечня документов планирования, во-вторых, указанием на необходимость соблюдения всех принципов планирования в диспозиции нормы;

- корректировка регионального законодательства: регламентация обязательного процесса общественного обсуждения Стратегии, установление необходимости квалифицированного большинства депутатов Думы для принятия Стратегии и поправок к ней;

- организационные изменения: учреждение Комиссии по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Тюменской области при Губернаторе Тюменской области.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Нормативные правовые акты

1.1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 01.07.2020 г. // Собрание законодательства РФ. - 2020. - № 29.

1.2. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ: по сост. на 31 декабря 2017 г. // Собрание законодательства РФ. - 2014. - N 26 (часть I). - Ст. 3378.

1.3. Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации: Указ Президента РФ от 19 июля 2018 г. № 444: по сост. на 06 февраля 2020 г. // Собрание законодательства РФ. 2018. № 30. Ст. 4717.

1.4. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 07 мая 2018 г. № 204: по сост. на 21 июля 2020 г. // Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

1.5. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 № 683 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

1.6. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р: по сост. на 31 августа 2019 // Собрание законодательства РФ. 2019. № 7 (часть II). Ст. 702.

1.7. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р: по сост. на 28 сентября 2018 г. // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

1.8. Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития

макрорегионов: Постановление Правительства РФ от 08.08.2015 N 822 // Собрание законодательства РФ. - 2015. - N 34. - Ст. 4894.

1.9. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 06 октября 2011 г. № 1757-р: по сост. на 26 декабря 2014 г. // Собрание законодательства РФ. – 2011г. - № 43 ст. 6088.

1.10. Устав Тюменской области от 30 июня 1995 г. № 6: по сост. на 19 апреля 2019 г. // Тюменские известия. 1995. № 133.

1.11. О стратегическом планировании социально-экономического развития Тюменской области: Закон Тюменской области от 25 февраля 2015 г. № 13: по сост. на 23 марта 2018 г. // Тюменская область сегодня. 2015. № 33.

1.12. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Тюменской области до 2030 года: Закон Тюменской области от 24 марта 2020 г. № 23 // Тюменская область сегодня. 2020. № 54.

1.13. О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга реализации прогноза социально-экономического развития Тюменской области на среднесрочный период: Постановление Правительства Тюменской области от 11 июня 2015 г. № 246-п: по сост. на 30 августа 2019 г. // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) опубликование N 7200201506180005 от 18 июня 2015 г.; на официальном портале исполнительных органов государственной власти Тюменской области (<http://www.admtumen.ru>) 18 июня 2015 г.

1.14. О Порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Тюменской области: Постановление Правительства Тюменской области от 17 августа 2015 г. № 384-п: по сост. на 07 августа 2020 г. // Официальный интернет – портал исполнительных органов государственной власти Тюменской области (www.pravo.gov.ru).

1.15. Об утверждении Положения о Департаменте экономики Тюменской области: Постановление Правительства Тюменской области от 06 июня 2005 г. № 71-п: по сост. на 20 февраля 2020 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система.

1.16. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Тюменской области до 2020 года и на перспективу до 2030 года: распоряжение Правительства Тюменской области от 25 мая 2009 г. № 652-рп: по сост. на 17 октября 2018 г. // Официальный сайт Правительства Тюменской области (<http://www.admtuumen.ru>).

2. Научная литература

2.1. Ахметов А.Ш. Теория и практика стратегического планирования развития регионов Российской Федерации // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. 2016. № 30. С. 44-48

2.2. Бухвальд Е.М. Стратегическое пространственное планирование: макрорегионы и субъекты Российской Федерации // Журнал российского права. 2020. № 3. С. 31 - 44.

2.3. Гершун А., Горский М. Технологии сбалансированного управления. М.: ЗАО Олимп-Бизнес, 2006. – 416 с.

2.4. Гребенкина С.А. Управление развитием территорий: международная практика // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. 2017. Т. 32. № 4. С. 63-67.

2.5. Данилова И. В., Савельева И. П., Лапо А.С. Оценка стратегической социально-экономической политики региона: методический подход // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Экономика и менеджмент. 2019. Т. 13. № 2. С. 17-27.

2.6. Деев А. С., Хвошин А.А. О некоторых методологических аспектах формирования организационно-правового механизма разработки и реализации государственных и муниципальных стратегий в Российской

Федерации//Вестник Тюменского государственного университета. 2013. № 3. С. 106-112

2.7. Ильина И.Н. и др. Оценка качества разработки региональных стратегий развития в России /Ильина И.Н., Плисецкий Е.Е.,// Региональная экономика: теория и практика. 2016. № 4 (427). С. 178-196.

2.8. Казаков М.Ю. Зарубежный опыт реализации стратегий социально-экономического развития периферийных территорий // Наука сегодня: теоретические и практические аспекты. материалы международной научно-практической конференции: в 2 частях. 2018. С. 132-135.

2.9. Казанцев Н.М. Ляпсусы Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Инновации. 2018. № 8. С. 24–32.

2.10. Каплан Р.С., Нортон Д.П. Стратегические карты. Трансформация нематериальных активов в материальные результаты. М., Олимп-бизнес, 2013. - 512 с.

2.11. Константиныди Х.А. Раскрытие понятия «стратегирование» в контексте исследования государственной экономической политики // Национальные экономики в условиях глобальных и локальных трансформаций сборник статей международной научно-практической конференции. 2017. С. 91-94.

2.12. Лебедева Н.А., Жихаревич Б.С. Стратеги о стратегическом планировании // Региональная экономика. Юг России. 2018. № 1 (19). С. 6-15.

2.13. Лисичкин В.А., Лисичкина М.В. Стратегический менеджмент: Учебно-методический комплекс. М.: Изд. центр ЕАОИ. 2007.с. 37

2.14. Лихачев Л.Е. Генезис развития программно-целевого управления в Российской Федерации // Проблемы современной науки и образования. - 2017. - № 16 (98). - С. 68-71.

2.15. Машунин Ю.К. Теория и практика разработки управленческого решения. М., Владос, 2012. С. 23-25.

2.16. Мескон, М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М.: Дело, 2016. – 701 с.

2.17. Мирошников С.Н. Государственное управление социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации на основе системы стратегического планирования : автореферат дис. ... доктора экономических наук : 08.00.05 / Мирошников Сергей Николаевич; [Место защиты: Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова]. - Москва, 2020. - 45 с.

2.18. Михайловский Л.Л. Сравнительный анализ нормативно-правового регулирования разработки и реализации региональных стратегий в России и за рубежом // Вестник Самарского муниципального института управления. - 2015. № 2. С. 21-26.

2.19. Мыльникова С.М. Организационно-правовые основы управления социально-экономическим развитием Тюменской области в рамках стратегического управления // Наука, образование, общество: тенденции и перспективы развития : материалы XIX Междунар. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 25 сент. 2020 г.) / редкол.: О.Н. Широков [и др.] – Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2020. – С. 176-179.

2.20. Ноздрева Р.Б. Рыночная экономика и государственное планирование: зарубежный опыт // Вестник МГИМО. 2015. № 6 (45). С. 221.

2.21. Омелехина Н.В. Обеспечение финансовой устойчивости государства: региональный аспект проблемы (прикладное исследование) // Финансовое право. 2016. № 12. С. 15 - 18.

2.22. Фатхутдинов Р.А. Стратегический менеджмент: учеб. пособие. М.: Дело, 2012. 448 с.

2.23. Фролов Д.Н., Соловьева И.А. Будущее стратегий территориального развития: анализ современных методологий // Региональная экономика: теория и практика. 2016. № 10. С. 28–45.

2.24. Ходачек А.М. Институты регулирования регионального развития // Инновации. 2016. №3 (209). С. 54-64.

2.25. Царьков А.С., Городнова А.А. Региональные стратегии сегодня: ретроспектива, реалии и перспективы развития на примере Нижегородской области (личный фактор) // Россия: Тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Ответственный редактор В.И. Герасимов. 2019. С. 909-918.

2.26. Шацкая И.В. От государственного стратегического планирования к стратегическому управлению // Российское предпринимательство. - 2014. - № 1 (247).- С. 50-57.

2.27. Яковлев В.Ю. Система сбалансированных показателей как инструмент формирования стратегии развития организации: автореф. дис. канд. экон. наук: 08.00.05 / Яковлев Вадим Юрьевич. Казань, 2008. 21 с.

2.28. Ярашкевич М.Р. Некоторые философские аспекты стратегического менеджмента в государственном и региональном управлении // Новая наука: Проблемы и перспективы. 2016. № 4-2. С. 170-173.

2.29. Ярославова С. Приоритеты и вызовы // Гражданская трибуна Тюменской области. 2019. № 7.

2.30. Fayol H. Administration industrielle et générale // URL: <https://ihpm.hypotheses.org/files/2016/09/Fayol-1916.pdf> (дата обращения: 08.09.2020).

2.31. Hersperger A. Understanding strategic spatial planning to effectively guide development of urban regions // Cities. 2019. Vol. 94. 96-105 pp.

2.32. Yeh, A. G.-O., & Chen, Z. From cities to super mega city regions in China in a new wave of urbanisation and economic transition: Issues and challenges // Urban Studies. 2019. Nov. <https://doi.org/10.1177/0042098019879566>.

3. Материалы практики

3.1. Закупка КО-202/15 на оказание услуг по обучению и экспертной доработке проекта Стратегии социально-экономического развития

Тюменской области до 2030 года. Официальный сайт портала Госзакупки. [Электронный ресурс] -

URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok44/view/event-journal.html?regNumber=0167200003415006610&backUrl=f9e40023-9f48-4be3-9fe9-9d004e9953b2> (дата обращения 10.09.2020).

3.2. Цели в области устойчивого развития. Официальный сайт Организации Объединенных Наций. [Электронный ресурс] URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/> (дата обращения: 10.09.2020).

3.3. Итоговый отчет Общественной палаты Тюменской области за 2019г. Официальный сайт Общественной палаты Тюменской области [Электронный ресурс] - URL: https://www.op72.ru/op72_2/works.html (дата обращения 10.09.2020).