

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Комаров В.М., Волошинская А.А.,
Коцюбинский В.А.**

**Разработка методологии и проведение сравнительного
анализа стратегий социально-экономического
развития субъектов Российской Федерации**

Москва 2019

Аннотация. Как показали результаты анализа, из 85 субъектов Российской Федерации на момент проведения исследования действующие стратегии социально-экономического развития присутствовали только у 79 субъектов; еще у пяти регионов есть проект стратегии, и только у города Москвы до сих пор нет даже проекта стратегии. В работе представлена и апробирована методология сравнения качества стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Abstract. Today, only 79 subjects out of 85 subjects of the Russian Federation have the existing strategies of socio-economic development. Another five regions have a draft strategy, and only the city of Moscow still does not even have a draft strategy. At the same time, the analysis showed a number of significant shortcomings of the considered strategic documents. In this paper, we developed and tested the methodology for comparing the quality of socio-economic strategies of Russian regions.

Комаров В.М. директор Центра стратегий регионального развития ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Волошинская А.А. старший научный сотрудник Центра стратегий регионального развития ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Коцюбинский В.А. старший научный сотрудник Центра стратегий регионального развития ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2018 год

СОДЕРЖАНИЕ

1. Разработка подходов к сравнительному анализу стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации	4
1.1. Исходные данные.....	4
1.2. Анализ существующих российских подходов к анализу и сравнению стратегий социально-экономического развития	6
1.3. Разработка методологии сравнения стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации	15
2. Результаты сравнительного анализа стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации	25
2.1. Общая картина	25
2.2. Аналитический блок	26
2.3. Наличие и оригинальность миссии, приоритетов и целей развития, флагманских проектов.....	29
2.4. Конкретность и понятность преобразований.....	31
2.5. Наличие и качество целевых индикаторов.....	34
2.6. Система управления реализацией стратегии	36
2.7. Экономическое районирование и межрегиональные связи.....	38
2.8. Соответствие стратегии принципам зеленой экономики	40
2.9. Наличие блока про общественный транспорт	42
2.10. Наличие решений в области повышения качества жизни и градостроительства.....	45
Приложения	47
Приложение 1. Перечень стратегий субъектов Российской Федерации, по которым проводился сравнительный анализ	47
Приложение 2. Итоговый рейтинг качества стратегий регионов России	49
Список использованных источников и литературы	52

1. Разработка подходов к сравнительному анализу стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации

1.1. Исходные данные

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее - Закон № 172-ФЗ) [1] определил правовые основы для стратегического планирования в Российской Федерации на всех уровнях власти. 23 марта 2017 года Министерство экономического развития Российской Федерации утвердило «Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации» (далее - «Методические рекомендации») [2]. Закон № 172-ФЗ и «Методические рекомендации» составили теоретическую и нормативно-законодательную базу для перезапуска системы стратегического планирования в Российской Федерации на уровне субъектов Российской Федерации.

Так как с даты принятия «Методических рекомендаций» прошло сравнительно немного времени, и только несколько субъектов Федерации утвердили свои стратегии социально-экономического развития после этой даты, в основу анализа была положена дата принятия ФЗ №172. С тех пор прошло почти три года, что является достаточным сроком для корректировки или обновления стратегий регионального развития.

Формирование перечня стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, принятых после выхода Закона № 172-ФЗ, производилось по следующему алгоритму:

для каждого из 85 субъектов Российской Федерации был произведен поиск стратегии социально-экономического развития на портале «Государственная автоматизированная информационная система "Управление"» (<http://gasu.gov.ru/stratplanning>);

актуальность стратегии региона далее проверялась по базам данных Консультант+ (Consultant.ru), Гарант (garant.ru), Кодекс (kodeks.ru), что позволяло подтвердить факт продолжения действия стратегии, а также уточнить дату ее последней редакции;

если стратегия социально-экономического развития субъекта отсутствовала на портале (<http://gasu.gov.ru/stratplanning>), последовательно проводился ее поиск по базам данных Консультант+ (Consultant.ru), Гарант (garant.ru), Кодекс (kodeks.ru), поиск на официальном веб-сайте субъекта Федерации, а также поиск в русскоязычном Интернете; все результаты поиска заносились в единую таблицу.

По итогам формирования перечня было установлено, что данные, представленные на портале ГАИС «Управление» (<http://gasu.gov.ru/stratplanning>), для многих субъектов Федерации устарели: многие стратегии опубликованы в одной из предпоследних редакций, как правило, датированных 2016 годом, а ряд региональных стратегий вообще отсутствуют. То же самое справедливо и для других порталов аналогичной тематики (например, таких, как «Стратегия РФ» (<https://strategyrf.ru>)).

Сформированный перечень стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации представлен в Приложении 1.

Как показали результаты анализа, в настоящее время (здесь и далее: 4 сентября 2018 года) практически все субъекты Российской Федерации имеют утвержденные на законодательном уровне и действующие стратегии регионального развития.

Исключение составляют только шесть субъектов: к ним относится г. Москва, Архангельская, Рязанская, Тульская и Иркутская области, а также Красноярский край. У всех данных регионов, за исключением города Москва, есть проекты стратегий социально-экономического развития, находящиеся на различных этапах обсуждения. И только у города Москвы нет даже проекта стратегии социально-экономического развития.

Результат процесса обновления стратегий представлен на карте Российской Федерации, где каждый субъект подсвечен разным цветом в зависимости от года последней редакции его стратегии социально-экономического развития (см. рисунок 1 ниже, если стратегия не принята, субъект не подсвечен).



Рисунок 1 – Субъекты Российской Федерации на карте, подсвеченные по дате последней редакции стратегий социально-экономического развития

Источник: анализ авторов, базы данных законодательства Консультант+, Гарант и Кодекс, веб-сайты субъектов Российской Федерации

Как показано на рисунке, не существует какой-либо явной зависимости между датой последней актуализации стратегий социального экономического развития и местоположением субъекта Федерации: во всех федеральных округах есть и субъекты, которые уже несколько лет не обновляли свои стратегии развития, и субъекты, которые сделали это за последние три года.

Достаточно давно не обновляли свои стратегии ряд регионов Приволжского, Сибирского и, в особенности, Центрального федерального округов. Это – Нижегородская область (20 марта 2009 года), Новосибирская область (4 декабря 2007 года), Брянская область (21 июня 2008 года), Смоленская область (26 ноября 2007 года) и Курская область (25 мая 2007 года). Хуже всего с обновлением стратегий социально-экономического развития обстоят дела в Центральном федеральном округе: из 18 субъектов Федерации данного округа после принятия ФЗ №172 в июне 2014 года коррективы в стратегии социально-экономического развития внесли только семь: это

Белгородская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Костромская и Ярославская области.

1.2. Анализ существующих российских подходов к анализу и сравнению стратегий социально-экономического развития

Среди работ, посвященных проблемам анализа и оценки стратегических документов развития стран, регионов и городов, первоочередной интерес в контексте настоящего исследования представляют статьи и монографии Б.С. Жихаревича, И.Н. Ильиной, В.В. Климанова, В.Н. Княгинина, И.А. Николаева, Е.Е. Плисецкого и В.Е. Селиверстова.

Подход Б.С. Жихаревича и Т.К. Прибышина (2014 год)

Одной из наиболее интересных работ на данную тему является статья Б.С. Жихаревича и Т.К. Прибышина "Апробация подходов к изучению содержания муниципальных стратегий" [3], посвященная разработанной ими методологии анализа стратегий муниципальных образований Российской Федерации. Данная методология была не только разработана, но и применена на практике - при проведении исследования 100 документов стратегического планирования, которое было проведено в Леонтьевском центре.

Для характеристики содержания муниципальных стратегий был проведен экспертный анализ текстов документов на основе опросного листа – кодификатора, который заполняли эксперты. Кодировочный лист состоял из пяти блоков: общая характеристика содержания стратегии; характер экономических изменений; инфраструктурные проекты; социальная направленность стратегии; управленческая направленность стратегии.

Первый блок, общая характеристика содержания стратегии, делает упор на так называемой «степени амбициозности» документа. Амбициозность понимается как нацеленность на кардинальные перемены или опережающее развитие, то есть уровень заявленных претензий или масштаб поставленных задач. Соответственно, все стратегии разделяются на:

- амбициозные реалистичные (хорошие),
- неамбициозные реалистичные и
- амбициозные нереалистичные (популистские).

Как показало исследование, большинство исследованных муниципальных стратегий оказались именно амбициозными реалистичными (хорошими).

Другим оцениваемым параметром стала общая направленность стратегии, причем разделялись общая заявленная авторами и реальная направленность, которые, вообще говоря, могли не совпадать. Признаком для отнесения стратегии к той или иной группе была выбрана доля мероприятий определенной тематической направленности в процентах от общего количества мероприятий. Соответственно, были выделены:

- комбинированная стратегия,
- стратегия пространственного развития,
- экономическая стратегия,
- социальная стратегия,
- инфраструктурная стратегия,
- инвестиционная стратегия,
- пространственная стратегия,
- экологическая стратегия,

институциональная стратегия и даже
духовная стратегия,

причем одна стратегия могла принадлежать к нескольким типам сразу.

В следующем пункте предполагалось определить масштаб намеченных стратегией преобразований, пометив их как «незначительные изменения», «значительные изменения» и «радикальные изменения». Отдельным пунктом анализа стало наличие флагманских проектов. Флагманским был назван проект, значительно влияющий на развитие города и подробно описанный в тексте стратегии.

Второй блок кодификатора посвящен анализу экономических аспектов стратегии. Прежде всего определялось, делает ли стратегия акцент на конкретные отрасли и предприятия (селективная стратегия) или на инвестиционный и бизнес-климат (общеекономическая стратегия). Здесь также определялся масштаб изменений, как незначительный, значительный и кардинальный.

Третий блок кодификатора оценивал степень внимания к инфраструктурным проектам по их количеству. Отраслевая специфика инфраструктурных проектов при этом определялась по объему финансирования или по количеству проектов соответствующей тематики.

Четвертый блок оценивал социальные аспекты стратегии. Приоритетность социального развития при наличии данных о финансировании определялась по стоимостному признаку, в противном случае – по качественному, то есть упоминанию в миссии, главной цели, направлениях развития и отдельных мероприятиях.

И, наконец, последний блок, управленческий аспект реализации стратегии, оценивает перспективы ее реализации. Здесь оценивается, предполагаются ли изменения в системе управления, насколько проработаны и описаны в стратегии механизмы ее реализации, в частности: ответственные, сроки, объемы и источники финансирования, есть ли специальное подразделение внутри администрации, которое курирует реализацию стратегии и т.п.

Таким образом, итоговыми основными характеристиками стратегии служили: амбициозность, реалистичность, полнота проработки реализации стратегии, осознанное использование флагманских проектов – для развития экономики, инфраструктуры и социальной сферы, селективная или общеекономическая стратегия, направленность стратегии на диверсификацию экономики, приоритетные отрасли, а также виды поддержки бизнеса: консультационные, экономические и институциональные.

Преимуществами предложенного подхода являются: глубокий качественный анализ стратегии по разным блокам, включая оценку масштабов предполагаемых перемен и реализуемости; несколько достаточно важных направлений анализа; формирование по результатам анализа общей ситуации по разработке стратегий. Также среди значительных преимуществ предложенного подхода стоит отметить отладку методики, ее оригинальность, целостность, консистентность, многофакторный и кластерный анализ.

В то же время стоит отметить трудоемкость и сложность проведения анализа, и, как следствие, возможную нестабильность результатов – то есть существенное расхождение оценок одной и той же стратегии с точки зрения разных экспертов. Стоит отметить, что предложенная методика является субъективной оценкой, на ее основе нельзя сделать вывод является та или иная стратегия условно полезной для общества или формальной.

Другим спорным моментом являются выводы, сделанные на основе анализа. А именно, были выявлены следующие закономерности:

чем крупнее город, тем стратегии более амбициозные, более ориентированы на радикальные экономические изменения и более общие (не селективные);

чем больше население города, тем больше внимания в стратегии уделяется социальной сфере; при этом использование флагманских проектов в экономике и инфраструктуре не зависит от численности населения города.

Как легко видеть, выводы достаточно предсказуемые и показывают то, что понятно и без исследований: у больших городов больше бюджетных и иных ресурсов, им проще организовать крупные проекты, проще выделить ресурсы на разработку качественной стратегии (где будут тщательно проработаны все разделы), проще влиять на ситуацию с помощью общеэкономических условий, т.к. действующих субъектов слишком много для индивидуальной работы с ними. Кроме того, эффект масштаба позволяет крупным городам снизить относительные издержки и реализовать социальные услуги с более низкой себестоимостью на душу населения, что и позволяет им уделять больше внимания социальным проектам.

Таким образом, методология анализа стратегий регионального развития муниципальных образований, разработанная научным коллективом Леонтьевского центра под руководством Б.С. Жихаревича, представляет собой интересный качественный анализ, который показывает общую ситуацию с разработкой стратегий; тем не менее, этот анализ имеет ряд спорных аспектов, как у любого экспертного анализа.

Исследование Института региональных исследований и городского планирования Высшей школы экономики (2015 год)

Несколько другой и более формальный подход содержится в исследовании Института региональных исследований и городского планирования Высшей школы экономики (ИРИиГП НИУ «Высшая школа экономики») "Будущее регионов России: аналитический обзор документов стратегического планирования субъектов РФ", выполненном в 2015 году [4]. В отличие от анализа Б.С. Жихаревича, данное исследование посвящено оценке действующих стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (а не муниципальных образований).

Методика ИРИиГП НИУ «Высшей школе экономики» состоит из двух блоков:

1. Экспертная оценка всех действующих стратегических документов для получения общей картины.

2. Интегральная оценка стратегических документов с точки зрения их потенциального влияния на процесс управления социально-экономическим развитием регионов.

Первый блок предполагает сравнение положений стратегий и требований 172-ФЗ. Во втором блоке исследования проводилась интегральная оценка стратегий субъектов Российской Федерации, которая была выполнена по 10 критериям:

достаточность анализа текущего состояния социально-экономического развития и обоснованность выявленных ключевых проблем и потенциала развития субъекта РФ;

вариативность сценариев развития субъекта РФ;

комплексность подхода к развитию человеческого капитала и социальной сферы;

комплексность и обоснованность развития экономики региона;

комплексность пространственного развития и межрегионального сотрудничества;

комплексность подхода к повышению эффективности регионального управления;

отражение этапов, механизмов и целевых программ достижения стратегических целей социально-экономического развития региона;

обоснованность целевых индикаторов реализации стратегии и принципы организации мониторинга реализации стратегии;

разработанность механизмов управления реализацией стратегией и наличие оценки финансовых ресурсов, необходимых для достижения стратегических целей.

обоснованность приоритетных направлений и выделение приоритетных проектов развития, включая крупномасштабные мероприятия и инвестиционные проекты.

В ходе анализа были исследованы такие показатели, как соответствие приоритетов миссии и приоритетов, заложенных в самой стратегии социально-экономического развития, наличие в стратегии инвестиционных проектов, соответствие значений целевых показателей с фактическими значениями и прогнозными значениями, заложенными в «Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года» и т.д. Также при проведении анализа был сделан упор на инвестиционных проектах, которые рассматриваются как драйверы развития регионов и определяющий вектор будущей специализации, причем оценивалось только присутствие инвестиционных проектов в стратегии развития субъекта Российской Федерации.

По результатам оценки все стратегии субъектов РФ были разделены на три группы по уровню проработанности стратегии:

высокий уровень проработанности,

достаточная проработанность приоритетных сфер и

формальный уровень исполнения.

Кроме того, был проведен сравнительный анализ целевых показателей с прогнозируемыми значениями аналогичных показателей в «Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года», а также фактическими результатами развития регионов за 2012-2013 годы.

Таким образом, методика исследования ИРИиГП НИУ «Высшей школы экономики» оценивает, главным образом, степень проработанности стратегий субъектов Российской Федерации с точки зрения действующей нормативно-правовой базы, причем качественный анализ оценивает, главным образом, детализацию проработки тех или иных положений. Анализ реалистичности стратегий субъектов РФ основан на базе их сравнения с фактическими значениями и прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации. Следовательно, методика исследования ИРИиГП НИУ «Высшей школы экономики» измеряет соответствие реальной стратегии развития субъекта Российской Федерации «идеальной» стратегии, которая понимается как хорошо проработанная стратегия, подробно раскрывающая все 10 положений, разработанных авторами методики на базе ФЗ №172.

Предложенный подход ИРИиГП НИУ «Высшей школы экономики» к анализу стратегий регионального развития субъектов РФ имеет ряд преимуществ, одно из которых - сравнительная простота анализа региональных стратегий, сравнительно низкая трудоемкость анализа. Вместе с тем, предложенный ИРИиГП НИУ «Высшей школы экономики» подход имеет ряд ограничений: это концентрация преимущественно на требованиях нормативно-законодательной базы, отсутствие учета лучшего мирового опыта разработки стратегий регионального развития и глубокого содержательного анализа стратегий. Априори подразумевается, что "идеальность" созданной в России нормативно-правовой базы в области стратегического планирования.

Подход Климанова В.В. и Будаевой К.В. (2016 год)

Несколько иной подход предложен в работе Климанова В.В. и Будаевой К.В. "Направления регионального стратегирования и программирования в России" [5], где стратегии субъектов Федерации сравнивались по следующим критериям:

срок действия (до какого года действует стратегия),
горизонт планирования (от какого и до какого года действует стратегия),
количество корректировок и
анализ внутреннего содержания стратегий.

Анализ внутреннего содержания стратегий включает:

сценарии развития (в некоторых стратегиях представлен только один сценарий),
SWOT-анализ и

консультационную поддержку разработки стратегии (если она присутствует).

Интересно отметить, что в работе Климанова В.В. и Будаевой К.В. отсутствует качественная оценка стратегий как «хороших» и «не очень хороших», которая присутствует в двух первых подходах; таким образом, «идеальной» стратегии в данном подходе нет.

В противовес «идеальной» стратегии предложена концепция «оригинальной» или «нетипичной», «интересной» стратегии (термины предложены авторами данной работы). «Оригинальной» называется такая стратегия, которая содержит положения, по своему содержанию отличающиеся от большинства других стратегий и указывающих на уникальный путь развития региона.

Так, например, стратегия Калужской области содержит четыре варианта развития: «Внешние тождества», «Флагманские проекты», «Многофокусное развитие» и «Региональный анклав»; Омская область также выделяет четыре возможных сценария развития: «Базовый», «Сибирский лидер роста», «Трансформация» и «Борьба за выживание». Такой подход отличается от большинства стратегий других регионов, которые предлагают 2-3 стандартных сценария: базовый, оптимистичный (инновационный) и консервативный.

Также в качестве оригинальных положений текста стратегии приводятся выбранные целевые сценарии развития. Хотя обычно субъекты Российской Федерации останавливаются на инновационном пути развития, есть и другие варианты.

Так, Алтайский край выбрал сценарий «Нишевое лидерство в Сибири» и «Новый туристский регион», Бурятия - «Эколого-технологическое развитие», Мордовия - «Капитализацию активов и рыночную реструктуризацию», Удмуртия - «Диверсификацию и технологический переход», Приморский край - «Новую индустриализацию», Смоленская область - «Модернизацию растущих отраслей» и т.п.

Достоинствами предложенного подхода является максимальная легкость и простота его реализация, однозначность полученных результатов (относительная независимость от субъективности оценки экспертов), наглядность полученных результатов и акцент на гибкости, скорости обновления стратегий. Далее, в нем представлено смещение фокуса анализа от «идеальной» стратегии к «оригинальной» стратегии, что, с точки зрения авторов данной работы, является достаточно прогрессивным подходом.

Некоторыми минусами подхода Климанова В.В. и Будаевой К.В. (которые вытекают из достоинств данной работы) можно считать отсутствие конкретных рекомендаций по дальнейшему совершенствованию системы стратегического планирования на уровне субъектов Федерации: из проведенного анализа понятна общая картина, но напрямую не следует, как улучшить текущую ситуацию и возможно ли это.

Подход И.А. Николаева и О.С. Точилкиной (2006 год)

Следующий подход к анализу региональных стратегий предложен в работе И.А. Николаева и О.С. Точилкиной "Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ)" [6]. Авторы отмечают, что есть множество школ и подходов в сфере стратегического планирования, но во всех них есть базовые элементы, которые

обязательно должны быть в разрабатываемой стратегии. Наличие этих элементов (разумеется, если они тщательно проработаны, а не описаны формально, для «галочки») и является признаком адекватной и эффективной стратегии.

Таким образом, «хорошая» или «идеальная» стратегия – это такая стратегия, в которой присутствуют следующие элементы: миссия; цели (оперативные и стратегические в долгосрочных стратегиях); задачи; анализ внешней среды (PEST-анализ, анализ конкурентов и т.д.); анализ существующей позиции и возможностей региона (SNW-анализ); SWOT-анализ; сценарии и выбор конкретных стратегических альтернатив.

Под PEST-анализом здесь понимается диагностика стратегических условий, создаваемых внешней средой, то есть политических (Political), экономических (Economic), социальных (Social) и технологических (Technological) факторов. PEST - анализ может содержать структурированное описание внешней среды (других регионов России и зарубежных стран), анализ причинно-следственных связей между ними, прогноз тенденций отрасли, макроэкономических факторов, цен на сырье и материалы, изменений законодательной базы и т.п.

SNW-анализ (Strength (сильная сторона), Neutral (нейтральная сторона) и Weakness (слабая сторона)) – это разновидность анализа слабых и сильных сторон, включающий также нейтральные факторы, которые нельзя отнести ни к слабым, ни к сильным сторонам, но которые могут оказать влияние на будущее региона. Включение нейтральных факторов в анализ позволяет рассмотреть достаточно распространенную ситуацию, когда регион практически не имеет конкурентных преимуществ по сравнению с соседними или другими субъектами Российской Федерации (потому что везде примерно одинаковые природно-климатические условия и ресурсы), но значительно превосходит конкурентов только по одному фактору или крайне ограниченному перечню факторов. SNW-анализ обычно проводится для отраслевой структуры региона, выявления наиболее и наименее перспективных секторов хозяйственной деятельности и т.п.

Таким образом, в предложенной методике стратегии развития регионов анализировалась с точки зрения применения общепризнанных подходов.

Интересно отметить, что в методике Николаева и, О.С. Точилкиной отсутствуют такие элементы стратегии, как система управления – включая финансовую, ресурсную и организационную модели, целевые показатели, список приоритетных проектов, участие общественности в разработке стратегии и многие другие, на которые обращали внимание другие авторы. Если кратко сформулировать суть методики, то «идеальной» является стратегия с мощным аналитическим блоком логично выстроенной структурой (анализ ситуации – миссия-цели-задачи).

Явным плюсом предложенного подхода является его простота и универсальность; к ограничениям можно отнести дополнительный анализ перспектив реализации стратегии, а также акцент на применение корпоративных методик в региональном управлении, которое имеет отличную специфику.

Подход В.Н. Княгинина и М.С. Липецкой (2008 год)

Качественно другой подход предложен в работе В.Н. Княгинина и М.С. Липецкой "Практические аспекты разработки стратегий социально-экономического развития регионов РФ" [7], которые сместили фокус анализа от вопроса «Какой должна быть идеальная (хорошая, качественная) стратегия регионального развития» к другому вопросу – «А зачем такая стратегия нужна вообще?». При этом ответ на второй вопрос задает некоторую систему координат, отталкиваясь от которой можно получить ответ и на первый вопрос. Главное при разработке стратегии – определить, что в данный момент

важнее: внутренняя стратегия, направленная на упорядочивание и улучшение текущей ситуации, на решение внутренних проблем, или внешняя, направленная на развитие связей с другими регионами и миром. «Стратегия как план корабля или как лодия? В зависимости от этого будет свой набор требований, критериев селекции проектов и целевых программ» - отмечают авторы.

Таким образом, один из самых важных и трудных этапов при выборе стратегии – ее целеполагание. У региона практически всегда есть конкурирующие сценарии развития, претендующих на одни и те же ресурсы, и для выбора необходимо определить, какими процессами на самом деле, на практике, могут управлять власти региона (и какие находятся вне их реальных возможностей).

Подводя резюме подходу В.Н. Княгинина и М.С. Липецкой, стоит еще раз подчеркнуть его оригинальность и выход за рамки традиционного анализа стратегии по качеству или наличию отдельных элементов. Однако на практике очень трудно не только поставить цели развития региона, но и определить со стороны, насколько адекватно они поставлены, и реально ли их достичь вообще.

Подход В.Е. Селиверстова (2011 год)

В заключение обзора российских подходов к оценке стратегий развития стоит представить метод В.Е. Селиверстова, описанный в статье "Анализ состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа" [8] и монографии "Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике" [9]. Методика анализа стратегий, по мнению В.Е. Селиверстова, заключается в последовательном выполнении следующих видов анализа:

- анализ временных горизонтов, законодательного статуса и структуры стратегий;
- поэлементный анализ стратегий;

- сведение ожидаемых результатов стратегий в части объемов валового регионального продукта, инвестиций в основной капитал и численности занятых;

- проверка непротиворечивости сводного прогноза по Сибирскому федеральному округу, выполненного на основе региональных стратегий, и прогноза, выполненного в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН на базе оптимизационной межотраслевой межрегиональной модели в разрезе федеральных округов и Тюменской области.

Первый пункт, анализ временных горизонтов стратегий, следует рассматривать с точки зрения их актуальности, долгосрочной перспективы планирования (не менее 20 лет), а также согласованности горизонта планирования отдельных субъектов федерального округа друг с другом.

Второй пункт, поэлементный анализ, охватывает основные «классические» элементы стратегии: образ будущего региона (видение), миссию, иерархию стратегических целей и соответствующие им задачи, отраслевые и пространственные приоритеты. При этом «идеальной и «хорошей» стратегией считается такая, которая логично структурирована, где есть четкая иерархия целей и задач, цели соответствуют видению и миссии и т.д. Далее стратегия оценивается по таким параметрам, как наличие анализа межрегиональной конкуренции за инвестиции и регионального сотрудничества и ресурсная обеспеченность. Последними пунктами анализа идет проверка непротиворечивости прогнозов, заложенных в стратегиях субъектов федерального округа, и расчетных прогнозных значений. Таким образом, «идеальная» стратегия должна иметь актуальный временной горизонт, который должен соответствовать горизонтам планирования других субъектов того же округа, быть логично структурированной, иметь четкую иерархию целей и задач, быть обеспеченной ресурсами, иметь отдельный блок анализа межрегиональной конкуренции и возможного

межрегионального сотрудничества. Кроме того, заложенные в нее целевые индикаторы не должны противоречить прогнозным значениям, полученным на базе межрегиональной межотраслевой модели экономики Российской Федерации, представленной Институтом экономики и организации промышленного производства СО РАН.

Преимуществом представленного подхода является попытка оценить реальность реализации заявленных в региональных стратегиях целей (в частности – в плане роста ВРП) на базе макроэкономической модели, что действительно может дать оценку возможности достижения плановых показателей, заявленных в стратегиях. Вместе с тем подход В.Е. Селиверстова не лишен и спорных моментов. Насколько предложенная модель учитывает внешние шоки, в том числе резкие колебания цен на энергоресурсы, курсы валют, санкции, введенные против России, технологическое развитие, в том числе на мировых сырьевых рынках. Далее, можно предположить, что «хорошая» стратегия – это такая стратегия, плановые показатели которой примерно совпадают с рассчитанными. Значит ли это, что амбициозная прорывная стратегия, которая ставит целью поднять темпы роста ВВП в несколько раз, действительно хуже, чем «приземленная» стратегия, прогнозные показатели которой не отличаются от средних прогнозных значений по округу?

Обзор международной Ассоциации городов и местных властей (2010 год)

В брошюре международной Ассоциации городов и местных властей [10] приведен список ключевых элементов эффективного городского планирования в Европе. Ими являются следующие (в скобках – примечание авторов):

- у города есть один план, расположенный в одном месте, одна идея развития, одна городская идентичность и одна главная линия развития; исключен набор разных пересекающихся планов, запутанность и сложность системы планирования;

- план действует в пределах городской агломерации, не в административных границах;

- план связывает территориально-транспортное развитие с планами в культурной, экономической, социальной и других сферах;

- механизм разработки и реализации стратегии обеспечивает взаимодействие между всеми департаментами городской власти;

- организовано постоянное взаимодействие с лидерами бизнеса;

- есть ориентация на целевые группы: население, персонал, инвесторов, туристов, предпринимателей, инноваторов, сектор розничной торговли, девелоперов, поставщиков услуг инфраструктуры (как правило, для этого выделяются отдельные разделы стратегии);

- четко установлены территориальные и отраслевые приоритеты, для реализации которых предприняты конкретные меры и проекты (приоритеты, как правило, описываются в отдельном разделе);

- разработаны механизмы реализации плана, подобраны финансовые инструменты и мероприятия для привлечения внешних инвестиций (раздел: финансовый механизм реализации стратегии);

- присутствует проектно-ориентированный подход и ориентация на решение конкретных проблем (раздел: организация реализации стратегии);

- проработан четкий план развития, который предусматривает тесное партнерство местных властей и общественного сектора, городского и регионального частного сектора, регионального и федерального правительства и глобальных партнеров (раздел: организация реализации стратегии);

коллективное руководство, которое фокусируется на общей картине развития и дает возможности для доставки ресурсов (раздел: организация реализации стратегии); стейкхолдеры вовлечены в процессы контроля за реализацией стратегии; местные власти располагают департаментами, укомплектованными квалифицированными кадрами, которые обладают большим практическим опытом, знают результаты реализации предыдущих стратегий и могут применять работающие на практике инструменты (раздел: организация реализации стратегии).

В обзоре также перечислены характеристики успешных, «идеальных» стратегий: активное участие ключевых стейкхолдеров и общественности, сочетании участия общественности и профессионалов; принятие населением; умение четко обращаться к различным группам; анализ текущей ситуации и прогноз изменений; учет местной специфики, уникальных преимуществ территории; согласованность с планами страны и других регионов; учет «драйверов роста» и возможностей выхода на внешние рынки; связи политических решений и инвестиций; баланс всех измерений.

Далее в обзоре говорится о необходимости разрабатывать стратегические планы на конкретных интересах и конкретных задачах, шире вовлекать заинтересованные стороны, активно применять планы землепользования, содержать разделы о защите окружающей среды, признать ценность экологических ресурсов, организовать восстановление бывших промышленных земель и т.п. При этом федеральные власти должны активно стимулировать стратегическое планирование в городах.

Значительным преимуществом предложенного подхода является огромная база лучших практик, на которых и основаны предложенные рекомендации. Вместе с тем для применения данного подхода к анализу и сравнению субъектов Российской Федерации он нуждается в адаптации и локализации, разработан для других целей.

Рассмотренные в данной работе виды анализа систематизированы в таблице 1 ниже.

Таблица 1 – Основные подходы к анализу стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации

Автор, год	Характеристики "идеальной стратегии"
Б.С. Жихаревич, Т.К. Прибышин [1], 2014	Идеальная стратегия должна быть комбинированной, общеэкономической, предполагать отраслевую диверсификацию, осознанно и широко использовать флагманские проекты, иметь тщательно проработанную систему реализации и т.п. Ей противопоставляется «плохая» стратегия, которая содержит амбициозные цели без конкретных мероприятий - "популистская"
Климанов В.В. , Будаева К.В. [5], 2016	«Идеальной» стратегии нет. В противовес «идеальной» стратегии предложена концепция «оригинальной» стратегии. «Оригинальная» стратегия содержит положения, по своему содержанию отличающиеся от большинства других стратегий, которые указывают на уникальный путь развития региона. Также в качестве оригинальных положений текста стратегии приводятся выбранные целевые сценарии развития.
ИРИиГП НИУ Высшей школы экономики [4], 2015	Хорошо проработанная стратегия подробно раскрывает все 10 положений, разработанных авторами методики на базе ФЗ №172. В «идеальной» стратегии приоритеты миссии и самой стратегии совпадают, в ней есть SWOT-анализ и несколько сценариев развития, подробно описаны инвестиционные проекты, проведен анализ рисков и мероприятий по их нивелированию.

Автор, год	Характеристики "идеальной стратегии"
	«Идеальная» стратегия также закладывает реальные значения роста индикаторов социально-экономического развития, которые не очень сильно отличаются от аналогичных показателей в «Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года»
В.Н. Княгинин, М.С. Липецкая [7], 2008	Идеальной стратегии нет. Главное – цель разработки стратегии. Главное при разработке стратегии – определить, что в данный момент важнее: внутренняя стратегия, направленная на упорядочивание и улучшение текущей ситуации, на решение внутренних проблем, или внешняя, направленная на развитие связей с другими регионами и миром. «Идеальная стратегия» - это не та, которая качественно разработана и содержит «правильный» набор элементов, а та, для которой правильно выполнен этап целеполагания, то есть понятно, зачем она разработана, для кого и какие элементы нужны на самом деле.
И.А. Николаев, О.С. Точилкина [6], 2006	«Идеальная» стратегия – это такая стратегия, в которой присутствуют следующие элементы: миссия; цели; задачи; анализ внешней среды (PEST-анализ, анализ конкурентов и т.д.); анализ существующей позиции и возможностей региона (SNW-анализ); SWOT-анализ, сценарии и выбор конкретных стратегических альтернатив. «Идеальной» является стратегия с мощным аналитическим блоком логично выстроенной структурой (анализ ситуации – миссия-цели-задачи).
В.Е. Селиверстов [8], 2011; [9], 2013	«Идеальная» стратегия должна иметь актуальный временной горизонт, который должен соответствовать горизонтам планирования других субъектов того же округа, быть логично структурированной, иметь четкую иерархию целей и задач, быть обеспеченной ресурсами, иметь отдельный блок анализа межрегиональной конкуренции и возможного межрегионального сотрудничества.
Обзор Ассоциации городов и местных властей [10], 2010	Успешная, «идеальная» стратегия обладает следующими характеристиками: активное участие ключевых стейкхолдеров и общественности, сочетании участия общественности и профессионалов; принятие населением; умении четко обращаться к различным группам; анализ текущей ситуации и прогноз изменений; учет местной специфики, уникальных преимуществ территории; согласованность с планами страны и других регионов; учет «драйверов роста» и возможностей выхода на внешние рынки; связи политических решений и инвестиций; баланс всех измерений.

Источник: анализ авторов

1.3. Разработка методологии сравнения стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации

Фундаментальные особенности системы стратегического планирования

Проведенный выше анализ подходов к оценке качества стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации продемонстрировал, что не существует какого-либо одного доминирующего подхода, каждый из подходов является качественным и субъективным. При этом большинство действующих подходов к оценке качества стратегий основываются на рейтинговых шкалах и последующей оценке стратегий по тем или иным параметрам.

Безусловно, сами заданные критерии для сравнения стратегий могут быть различными в зависимости от целей анализа. Критерии могут, например, оценивать

сугубо формальные стороны документов (наличие тех или иных разделов, упоминание тех или иных научных терминов, ссылок на широко применяемые методы анализа и др.). Однако даже если предположить, что с формальной точки зрения стратегия обладает всеми необходимыми атрибутами, это не означает, что документ выполнен качественно и обладает признаками полезности для достижения целей социально-экономического развития (необходимо верифицировать изначально заданные формальные требования). Другая крайность - критерии могут оценивать "качество" стратегии, сравнивая ее с образом "идеальной стратегии", которая видится авторам отдельных методик. Такой подход, безусловно, интересен, однако авторы методик могут принадлежать, например, к совершенно разным школам экономической или географической мысли. В этой связи они априори будут обладать ценностным взглядом на то, что такое хорошо и плохо, поэтому мы также не сможем добиться объективного взгляда. Кроме того, большинство экспертов, которые выставляют субъективные оценки стратегиями, зачастую и являются их авторами, поскольку рынок стратегического консалтинга в России довольно узок.

Означает ли это, что объективная оценка качества разработанных стратегических документов невозможна? Скорее да, мы можем только постараться приблизиться к более объективному анализу и оценке, постараться сделать так, чтобы наша методология была максимально приближена к реальности, максимально учитывала те реальные фундаментальные особенности и проблемы, которые обуславливают систему стратегического планирования в России.

Таким образом, по нашему мнению, при разработке методологии оценки качества разработанных к настоящему времени стратегий необходимо учесть:

а) во-первых, существующие фундаментальные проблемы в системе стратегического планирования в Российской Федерации;

б) во-вторых, глубже исследовать сам предмет анализа - само содержание процесса стратегического планирования в российских реалиях, как собственно разработки, так и последующей реализации стратегий в реальных условиях.

Попробуем систематизировать существующие проблемы. Их выделение является качественным, основанным, прежде всего, на накопленном опыте разработки стратегий социально-экономического развития субъектов и муниципальных образований в Российской Федерации.

1. Стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, несмотря на требования федерального законодательства, занимают подчиненное положение по отношению к иным обязательствам региональной власти

Роль стратегии социально-экономического развития региона на сегодняшний день двойственна. С одной стороны, это основной документ целеполагания на региональном уровне, с другой - для региональной власти первично исполнение указов Президента Российской Федерации, участие в государственных программах Российской Федерации, крупных федеральных проектах, курируемых непосредственно Правительством Российской Федерации, а также исполнение иных правительственных постановлений (например, об оценке эффективности деятельности органов власти в субъектах). Все это приводит к тому, что по факту региональные стратегии выполняют формальную функцию, являясь для региональной власти, по сравнению с федеральной повесткой приоритетам более низкого уровня.

Это ситуация обусловлена прежде всего тем, что на сегодняшний день в Российской Федерации практически не работают механизмы общественного контроля над публичными обещаниями политиков, реальная подотчетность власти, равно как и учет общественных интересов при разработке стратегий фактически отсутствуют. В этой

связи, как показывает опыт разработки стратегий регионального развития, во многих случаях первые лица регионов не придают коллючего значения стратегиям, стратегии не являются "программами" действий первых лиц, не отражая их личное видение преобразований в регионе. В итоге разработка стратегии в лучшем случае курируется профильными министерствами или департаментами экономики. Все это приводит к тому, что стратегия, призванная быть основным документом развития, не ассоциируется с главами регионов и не имеет статуса публичных обязательств власти, стратегия является формальным документом, роль стратегии является во многом подчиненной по отношению к иным обязательствам губернаторов.

2. Декларативность (повторение штампов и мантр) и формальность большинства стратегических документов

Зачастую при формировании стратегий содержательная сторона вопроса уходит на второй план, а на первый план выходит соответствие требуемому законодательству, поэтому разделы стратегий носят формальный и декларативный характер. Например, это касается не только структуры стратегий, но и повторения избитых формулировок ("призывов") из документов, которым стратегия должна соответствовать ("повышение конкурентоспособности", "рост инноваций" и так далее). При этом из текста стратегии не ясно, как именно это будет делаться на практике. Например, каким образом, регионы будут повышать производительность труда или обеспечивать развитие малого и среднего предпринимательства.

Формальный подход привел к тому, что на региональном уровне зачастую просто транслируются положения документов более высокого уровня, при этом не приводится анализа тех мер и способов, как это будет достигнуто. Формальный подход, а также игнорирование ответа на вопрос "каким образом это будет сделано", приводит к ситуации "планирования ради самого планирования". В России принято к реализации значительное количество программ, планов и концепций, что создает фактически управленческий хаос, понижая прозрачность и эффективность системы стратегического планирования.

При этом, как следует из общения с представителями региональных администраций, практически никто не может назвать общую конечную и конкретную цель данных усилий, кроме как необходимости выполнения нормативно-правовой базы.

3. Другая крайность: частый уход в мелкотемье (особенно в диагностике), описание малозначительных вещей

Предварительный анализ стратегий показывает, что они являются или общими и декларативными или, напротив, включают в себя малозначительные для стратегического документа вещи. Как правило, типичная стратегия содержит описание статистики, причем, зачастую авторы стараются описать всю доступную статистику, то есть уходят в мелкотемье. Очень часто дается избыточный анализ прогнозных значений индикаторов, описание общеизвестных трендов развития, описание статистических таблиц без попыток анализа тенденций. При этом даже если в диагностике и анализируется вся доступная статистика, то из данного анализа не следует содержательный анализ альтернативных вариантов будущего для данного конкретного региона, не приводится анализ содержательных сдвигов. Сценарии, если и представлены, то даны формально - в зависимости не от выбранных сущностных альтернатив, а в зависимости от внешних неуправляемых параметров и прогнозных значений индикаторов, которые задают общую конъюнктуру, а не характеризуют результат управленческого воздействия. В итоге ряд стратегий имеют значительный объем, являясь скорее сочинениями или подробными справками о достигнутом уровне социально-экономического развития региона.

4. Отсутствие понимания того, что является прогрессивным или, наоборот, вредным для достижения социально-экономического развития

При разработке стратегий фактически не ставится вопрос о том, являются ли избранные долгосрочные цели, индикаторы и подходы "правильными" с точки зрения обеспечения того самого "развития", другими словами, будет ли их достижение способствовать социально-экономическому и личностному прогрессу?

Так, в большинстве отечественных стратегий декларируется увеличение темпов экономического роста, однако, современными авторами, например, в рамках экологической экономики, экономики природопользования признана бессмысленность, например, валового регионального продукта как показателя меры развития. В зарубежных стратегиях на первый план выходят иные показатели прогресса, в том числе связанные с реализацией человеческого потенциала.

5. Фундаментальная проблема нерелевантности индикаторов

Основные индикаторы отечественных стратегий социально-экономического развития практически не зависят от управленческого воздействия, а зависят от внешних, как правило, конъюнктурных факторов. Поэтому оценка достижения данных индикаторов и в целом оценка степени реализации стратегий социально-экономического развития на основе достижения (не достижения) поставленных показателей представляется во многом не имеющей смысла.

Например, в стратегиях на первый план выходят индикаторы темпов роста валового регионального продукта, промышленного производства или инвестиций. Однако данные показатели во многом зависят от макроэкономической конъюнктуры, в том числе, например, санкционной политики зарубежных стран. Более того, часто данные цифры берутся из макроэкономических прогнозов на федеральном уровне и экстраполируются для региона безотносительно к ресурсным (финансовым) возможностям регионов и внутренним факторам их конкурентоспособности. В итоге наблюдается тенденция "целеполагания ради самого целеполагания".

6. Существующие стратегии написаны формально, являясь "нормативными" (как должно быть), позитивных стратегий (как есть на практике и что нужно людям) меньшинство

Большинство разработчиков региональных стратегий, лиц, принимающих решения, имеют собственные представления об условной "идеальной" стратегии. Такой подход является "нормативным" (как должно быть): стратегии оцениваются с точки зрения соответствия определенным нормам (абстрактным теоретическим моделям, формальным положениям законов, например, Методических рекомендаций по разработке стратегий). Данный подход, является, безусловно, субъективным и ценностным. Альтернативный условный "позитивный" (опытный) подход предполагает оценку реального состояния дел на практике, исходит из анализа потребностей и запросов населения, сопряжен с анализом лучших зарубежных практик реализации тех или иных мероприятий. Другими словами, он менее зависим от субъективного взгляда и в целом от устоявшихся штампов. Очень трудно при анализе большинства стратегий ответить на вопрос, какую реальную пользу для населения она несет, как она учитывает потребности людей? В ряде стратегий декларируется, что в их разработке принимало участие множество людей, что были проведены опросы населения, что стратегии прошли общественное обсуждение, но анализа того, как стратегия реально учитывает мнение людей не приводится.

По всей видимости, первоначально следует определиться с основными терминами и тем, что такое хорошо и такое плохо (ценностями). Что означает социально-экономический прогресс и качество жизни? Как это все измерить, если ВВП и

аналогичные индикаторы признаны бессмысленными для этих целей? Что первично экология и здоровье населения или рабочие места в промышленности?

7. Отставание от лучших мировых практик

Для отечественных стратегий характерно отсутствие сравнения с аналогичными регионами мира и учет лучших мировых практик, в том числе разработки стратегий устойчивого развития, зеленой экономики, учета общественных благ. Анализ отечественных стратегий показывает, что в большинстве из них сделан довольно избыточный акцент на привлечение инвестиций, будто бы регион рассматривается по аналогии с крупной корпорацией: что хорошо для промышленности, то хорошо и для региона. Однако, управление социально-экономическим развитием региона, которое направлено на максимизацию общественных благ, и корпорацией, которая преследует целью максимизацию прибыли, то есть частных благ, - это принципиально разные вещи. Можно ли подходить к территории с точки зрения оценки ее конкурентоспособности для инвесторов или на первый план должны выходить иные параметры, в том числе субъективная оценка населением решения наиболее острых проблем регионов?

На наш взгляд, те проблемы, с которыми сталкивается отечественная система стратегического планирования, были решены в развитых странах в конце 1980-х годов, когда были разработаны принципы разработки стратегий устойчивого развития территорий.

Разработка концептуальных подходов к оценке и разработке стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации

Попробуем на основе выделенных фундаментальных проблем сформулировать черты, на наш взгляд, "идеальной стратегии" и соответственно набор параметров для оценки действующих стратегий.

При этом мы выделяем:

а) базовые критерии, необходимые, прежде всего, для проведения анализа сравнения стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с точки зрения миссии, целевых моделей развития, основных приоритетов и целей развития, достижимости заложенных целевых индикаторов;

б) прогрессивные критерии, использование которых позволяет судить об учете в отечественных стратегиях лучших мировых практик разработки стратегий; данные критерии позволяют провести сравнение стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации на предмет соответствия принципам зеленой экономики, решений в области транспортной инфраструктуры, в области качества жизни, градостроительства и другим.

а) Базовые критерии

1. Характер диагностики (Диагностика - содержательные разработки - сценарии)

В условной "идеальной стратегии" диагностика должна носить максимально содержательный характер и заканчиваться анализом текущих тенденций, характерных для данного региона, а также анализом возможных альтернативных сценариев будущего. Основной итог диагностики - описание альтернативных сценариев будущего, которые зависят не от внешних неуправляемых факторов, а от управляющего воздействия властей. Должна быть оценка того, что будет, если мы не выберем ту или иную целевую модель развития в качестве идеальной модели.

В "идеальной стратегии", как правило, диагностика сопровождается использованием инструментов прямой демократии, когда населению задаются вопросы, предполагающие выбор из нескольких альтернатив и учитывающие отрицательные внешние эффекты для населения при каждом из сценариев.

В идеальной стратегии содержится анализ результатов реализации предыдущей стратегии, дана объективная и содержательная оценка, почему те или иные положения не были выполнены.

Таким образом, по результатам диагностики и анализа сущностных развилоч в "идеальной стратегии" мы можем понять специфику и уникальность данного региона, отличить данный регион от множества других (пример такой диагностики может служить диагностика стратегии социально-экономического развития Большой Ялты).

В условной "плохой" стратегии диагностика носит формальный характер, представляя собой описание динамики основных индикаторов, которые собираются официальной статистикой. В условной "плохой" стратегии представлен и SWOT-анализ, однако, его основные положения представляет собой известные штампы, характерные для множества других регионов.

2. Миссия, раскрывающая направление устойчивого развития региона и отражающая современный человеко-ориентированный подход в стратегировании

Следующий содержательный блок анализа - анализ миссии, изучение взаимосвязи миссии и соответствующей целевой модели развития, лежащей в основе миссии. При анализе миссии можно выделить стратегии следующих типов:

стратегии устойчивого развития, эколого-экономические стратегии (подход, устойчивого развития, экогород, зеленый регион, возобновляемые источники энергии, сохранение биоразнообразия);

стратегии, ориентированные на рост качества жизни каждого человека, стратегии в центре которых стоит человек, заложены индикаторы счастья, широко представлен социальный блок (человеко-ориентированный подход, подход устойчивого развития, широко применяемый в зарубежных стратегиях, модели самоорганизации общества с низу, проекты поддержки местных сообществ);

стратегии, ориентированные на научно-технологический прорыв, технологическое обновление, переход к инновационной экономике (стратегии умных городов, инновационной и цифровой экономики, инновационные центры);

стратегии, ориентированные на экономический рост, рост денежных доходов (традиционные стратегии, описание инвестиционных проектов, демонстрация инвестиционных намерений и инвестиционной привлекательности, развитие базовых отраслей экономики) (промышленные стратегии);

стратегии для аграрных регионов (агропромышленный комплекс и др.);

институциональные стратегии (стратегии, меняющие систему управления и нацеленные на создание новых правил игры в экономике);

стратегии поддержки местных инициатив и локальных сообществ;

стратегии, ориентированные на пространственное развитие, использование преимуществ географического и геоэкономического положения (транспортная инфраструктура, хабы, агломерации, политика предотвращения депопуляции и оттока населения, моногорода и моноцентричные регионы, инновационные центры, инновационные кварталы).

Миссия "идеальной стратегии" не обязательно должна соответствовать одному из этих блоков, но она должна обосновывать выбор тем или иным регионом того или иного пути развития, показывая уникальность и нишу региона. Как правило, миссия может выражать консолидированную позицию жителей вокруг общих ценностей развития. Хорошая миссия - однозначно интерпретируема, "плохая миссия" - абстрактна, декларативна и подходит всем регионам ("рост качества жизни").

Миссия и целевая модель развития естественным образом раскрываются в структуре приоритетных направлений стратегии. Если одними из приоритетов верхнего

уровня являются, например, новая градостроительная политика, радикальное улучшение экологии, внедрение институтов прямой демократии, кластерный подход и так далее, то данная направленность стратегии должна быть отражена как в миссии, так и в стратегических целях.

Миссия и лежащая в ее основе модель развития должны выражать консолидированную позицию относительно того, что считается прогрессивным жителями для данного региона. В "плохой стратегии" декларируются универсальные и часто банальные ценности, например, рост доходов населения, обеспечения повышения темпов роста регионального валового продукта, переход к инновационной социально-ориентированной экономике и так далее. При этом трудно проследить взаимосвязь между данными утверждениями общего характера и мерами стратегии. Данные банальные утверждения и декларации могут тиражироваться от старой версии стратегии к новой (при этом нет анализа того, что мешало реализовать данную политику раньше) или от одного региона к другому.

Часто в миссии указывается на необходимость повышения конкурентоспособности региона по аналогии с конкурентоспособностью фирмы, однако рыночная эффективность, с одной стороны, и реализация государством своих функций как поставщика общественных благ, которая должна быть отражена в стратегиях – это принципиально различные направления политики.

Наконец, в «хороших стратегиях», миссия и приоритетные направления и основные меры должны подкрепляться результатами опросов общественного мнения (пример - стратегия социально-экономического развития города Симферополя, в которой миссия является следствием проведенных опросов населения).

3. Конкретность мер, лаконичность документа, флагманские проекты

В хорошей стратегии относительно немного страниц (до 100 стр.), стратегия логично структурирована (число внутренних вложенных друг в друга иерархических уровней минимально) и максимально конкретна (пример лучшей практики - стратегия "100 шагов" для Казахстана). В стратегии предложены конкретные меры для достижения стратегических целей, отвечающие на вопрос о том, каким образом будут сделаны те или иные преобразования. Данные меры могут быть упакованы во флагманские проекты или проекты с комплексной экологической и социально-экономической эффективностью.

При этом если предлагаемые меры являются новаторскими и нетривиальными, то данные меры должны научно-популярно обосновываться, чтобы не только лицам, принимающим решения, но и населению было понятно содержание данных мер. Пример обоснования сущностных мер - разделы «Скоростной экологически чистый общественный транспорт» или "Пространство жизни" стратегии социально-экономического развития города Симферополя Республики Крым.

4. Содержательные индикаторы, по которым можно оценить управленческое воздействие властей

В «хорошей» стратегии предложены не только индикаторы, которые позволяют комплексно оценить общий прогресс достижения ключевых стратегических целей, но и индикаторы, по которым можно судить об эффективности решений властей. Например, если в качестве базовых индикаторов заложены такие, которые зависят преимущественно от внешнеэкономической конъюнктуры, то оценить уровень реализации мер будет невозможно. Одно из решений - использование бинарных индикаторов «сделано - не сделано» (внедрено или не внедрено) для сущностных параметров или разработка новых, но при этом счетных индикаторов. Основные индикаторы стратегии должны комплексно характеризовать достижение миссии и

основных приоритетов. В этой связи в "хороших" зарубежных стратегиях зачастую предлагается набор нетривиальных индикаторов для оценки прогресса.

5. Блок по управлению, мониторингу и контролю

В хороших стратегиях в явном виде представлен блок по управлению, из которого можно понять является ли данная стратегия "Стратегией главы региона" или это формальный документ департамента экономики. Если прописано создание проектных межведомственных команд, повышается роль министра экономического развития или курирующего вице-губернатора, усиливается роль главы региона как руководителя реализации стратегии, создаются общественные советы при главе региона и др., то все это свидетельствует о личной заинтересованности главы региона в реализации документа и публичности взятых региональной властью обязательств. В хорошей стратегии представлены не только инвестиционные проекты, но и предложены конкретные меры институционального характера, в том числе изменение нормативно-правовой базы и выход с инициативами на федеральный уровень. Если блок по управлению и институциональным преобразованиям не представлен, то это может свидетельствовать о формальности стратегии, работе "для галочки".

6. Пространственный блок

В хороших стратегиях, как правило, представлен пространственный блок, дана пространственная проекция проводимых преобразований, заложены меры по изменению городского пространства, даны стратегические ориентиры муниципальных образований, проведено экономическое районирование, стратегия богата картосхемами.

Б) Прогрессивные критерии

7. Соответствие принципам зеленой экономики

Отражение в стратегиях принципов «зеленой» экономики стало в настоящее время общераспространенным мировым трендом как в развитых, так и в развивающихся странах.

Критерий 8. Развитие общественного транспорта

Наличие в стратегии положений о развитии общественного транспорта, в том числе системы велодорожек и экологически чистого транспорта, является ярким индикатором глубины проработки стратегии до уровня городов и поселений.

Критерий 9. Решения в сфере качества жизни и градостроительства

Одним из мировых трендов разработки стратегия развития городов и регионов является наличие конкретных решений для повышения качества жизни, включая градостроительную политику. Данный подход предполагает повышение качества городской среды, благоустройство и озеленение улиц, создание зеленых зон и пешеходных улиц, создание общественных пространств, реализацию политики "нулевой терпимости к ДТП" и т.п. Градостроительная политика должна предотвращать маятниковую миграцию, предотвращать сегрегацию в городской черте (разделение на районы для богатых и для бедных), приводить к созданию доступного жилья и т.п. Как свидетельствуют зарубежные стратегии, преимущества качественной городской среды многоплановы и активно включаются в стратегические документы развитых стран.

Методология оценки качества стратегий

В таблице 2 ниже представлена авторская методика анализа стратегий.

Таблица 2 – Авторская методика для оценки содержательного качества стратегий

Наименование критерия, основная характеристика	Максимальный балл – 5 (основные характеристики) индикаторы второго уровня
--	---

Формальные критерии (объем, дата принятия, срок действия и др.)	Не оценивается
А) Базовые критерии	
Критерий 1. Анализ ситуации и сценарии развития региона (Наличие содержательной диагностики с выходом на набор альтернативных проработанных сценариев развития)	1) Есть анализ предыдущих мер и их эффективности. Дано описание того, почему предыдущий вариант стратегии был или не был реализован 2) Диагностика завершается содержательными небанальными и нетривиальными выводами. Диагностика носит глубокий характер, а не банальное описание статистических индикаторов 3) Даны содержательные сценарии (развилки) и альтернативные варианты развития будущего. Данные сценарии имеют уникальное наименование, сценарии являются небанальными и применимы, как правило, только к данному региону, поскольку полностью учитывают его специфику 4) Содержательный, небанальный и глубокий SWOT-анализ, глубокие выводы, учитывающие специфику конкретного региона 5) Дано описание долгосрочных тенденций, в том числе тенденций предшествующего этапа
Критерий 2. Анализ миссии и приоритетов Определение прогрессивности или регрессивности (полезности стратегии) и определение типа стратегии (устойчивого развития, научно-технологическая, промышленная и др.). Оценка насколько миссия является уникальной, отражает специфику региона и консолидирует людей	1) Миссия является уникальной и небанальной. Стратегия написана по лучшим образцам современных стратегий устойчивого развития (зеленая экономика), учитывает все параметры качества жизни людей, в том числе экологию, городскую среду и т.д., является человеко-ориентированной. Стратегия не основывается на стандартах корпоративного управления и не нацелена исключительно на экономический рост 2) Наличие проектов с комплексной эколого-экономико-социальной эффективностью. 3) Наличие флагманских проектов. 4) Миссия подкреплена результатами опросов населения и иными инструментами прямой демократии. В центре стратегии – человек. 5) Число приоритетов относительно невелико.
Критерий 3. Конкретность, понятность преобразований Оценивается объем, структура, число уровней вложенности, понятность и конкретность адресность	1) Конкретность и лаконичность мер, краткость и содержательность текста, однозначно понятно, что и как будут делать власти. Обоснование основных содержательных мер, отсутствие 2) Не более трех уровней вложенности (приоритеты и стратегические цели, задачи, мероприятия), понятно дерево стратегии. 3) Наличие визуализации, рисунок, диаграмм, схем, карт. 4) Качественное оформление стратегии, есть печатная версия 5) Наличие буклета о стратегии и понятной формы и/или качественной презентации
Критерий 4. Наличие и качество целевых индикаторов Анализ того, насколько динамика индикаторов однозначно будет определять управленческое воздействие властей и реальные структурные и качественные сдвиги	1) Уникальные индикаторы, позволяющие оценить прогресс и учитывающих качественные (пример - качество жилья), а не количественные (пример - объем вводимого жилья) преобразования (индикаторы имеют не стоимостную природу, не характеризуют темпы экономического роста, не зависят от внешних неуправляемых параметров, индикаторы относительно сложны для исполнения) 2) Есть индикаторы, которые напрямую дают возможность оценить действия властей по реализации стратегии, легко измеримые 3) Есть индикаторы, основанные на опросах населения 4) Индикаторы затрагивают все сферы, влияющие на качество жизни людей, включая образование, социальное обеспечение, культуру, экологию, городскую среду, государственное управление 5) Индикаторы охватывают все сферы устойчивого развития: социальную сферу, экономику, экологию

Критерий 5. Система управления реализацией стратегии Анализ механизма реализации и управления стратегией, публичных обязательств власти (сеть критериев, складываются с весами 5/7, чтобы каждый критерий имел равный вес и был оценен максимум в 5 баллов)	1) Институциональные меры, меняются правила игры, есть понимание, что стратегия реализуется не в вакууме 2) Значительное число организационных мер (а не только декларативное указание планируемых инвестиционных проектов) 3) Механизмы управления (проектное управление и др.) 4) Есть блок по финансам, есть общая сумма средств на реализации стратегии, и ее состав по статьям затрат, указана доля частного финансирования 5) Инициация проектов на федеральном уровне 6) Демократизация управления, прямая демократия, партисипативный бюджет, общественные совет, ссылка на результаты опросов населения 7) Созданы новые органы высокого уровня для реализации Стратегии (рабочая группа, комитет и т.п.)
Критерий 6. Экономическое районирование и межрегиональные связи Выраженность пространственного раздела	1) Есть блок по пространственному развитию, даны стратегические ориентиры муниципальных районов, экономическое районирование и зонирование 2) Выраженный городской срез, описание политики по поддержке создания комфортной городской среды 3) Описаны агломерационные и кластерные эффекты, даны перспективы развития агломерация и кластеров 4) Есть блок про общественный транспорт и транспортный каркас, включая взаимосвязи с другими регионами 5) Даны межрегиональные проекты и связи и международное сопоставление
Б) Прогрессивные критерии (стратегии устойчивого развития)	
Критерий 7. Соответствие принципам зеленой экономики	1) Наличие разделов про охрану окружающей среды, природоохранных мероприятий 2) Развитие альтернативной энергетики 3) Повышение энергоэффективности, конкретные меры и решения 4) Развитие сфер деятельности с нулевыми или низкими вредными выбросами (ИТ, высокие технологии, туризм и т.п.) 5) Наличие мер по борьбе с мусором, рекультивация свалок
Критерий 8. Развитие общественного транспорта	1) Приоритетное развитие общественного транспорта, конкретные меры 2) Интеллектуальные решения для общественного транспорта 3) Меры по ограничению автомобильного движения в пользу пешеходного и общественного транспорта 4) Изменение градостроительной политики и другие решения по сокращению транспортных потоков 5) Стимулирование развития альтернативных видов транспорта, велосипедного, электромобилей и т.п.
Критерий 9. Решения в сфере качества жизни и градостроительства	1) Создание общественных пространств или зеленых зон 2) Показатели плотности и этажности нового строительства 3) Создание пешеходных зон 4) Создание велодорожек 5) Формирование зеленых улиц

Примечание. Критерии выставления баллов: 0 баллов – раздел полностью отсутствует; 1 балл – раздел есть, но дано лишь формальное описание, ни один из пунктов 1-5 (см. графу максимальный балл) не выполнен качественно; 2 балла – есть качественное описание 1 пункта; 3 балла – качественное описание 2 пунктов; 4 балла – есть качественное описание 3 пунктов; 5 баллов – 4-5 пунктов, все есть и хорошо проработаны.

Источник: предложение авторов

2. Результаты сравнительного анализа стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации

2.1. Общая картина

Как было отмечено выше, анализ стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации проводился по 9 критериям. При этом критерии №№1-6 соответствовали требованиям законодательства (в частности, федеральному закону № 172-ФЗ) и традиционным общепринятым подходам, а критерии №№7-9 – лучшим мировым практикам разработки национальных и региональных стратегий развития. Каждый критерий оценивался по индикаторам второго уровня, причем максимальная оценка составляла 5 баллов, минимальная - 0 баллов. Итоги анализа представлены на рисунке 2 ниже.



Рисунок 2 – Оценка стратегий: средний балл, набранный по каждому из 9 критериев

Источник: анализ авторов на базе стратегий субъектов Российской Федерации

Как показано на рисунке 2, в целом у действующих стратегий субъектов Российской Федерации достаточно хорошо проработан аналитический блок, причем большинство стратегий также соответствуют принципам зеленой экономики, часто представлен и блок с экономическим районированием. Хуже всего обстоят дела с отражением в стратегиях городского среза (в среднем, 1 балл из 5 возможных), ограничения транспортных потоков, наличием уникальных целевых индикаторов и

Итого по всем критериям (№№1-9)

0,000 5,000

Regions labeled on the map include: Мурманская область, Карелия, Ленинградская область, Псковская область, Калининградская область, Вологодская область, Северная Осетия — Алания, Ямало-Ненецкий АО, Коми, Ханты-Мансийский АО — Югра, Свердловская область, Татарстан, Оренбургская область, Новосибирская область, Алтайский край, Бурятия, Саха (Якутия), Магаданская область, Чукотский АО, Хабаровский край, Сахалинская область, Приморский край.

Источник: анализ авторов на базе стратегий субъектов Российской Федерации

2.2. Аналитический блок

26

Для исследования аналитического блока стратегий субъектов был выбран Критерий №1- «Анализ ситуации и сценарии развития региона». Данный критерий оценивался по 5 индикаторам, каждый из которых был оценен в 1 балл; результаты оценки складывались с равными весами, равными 1; таким образом, максимальная оценка составляла 5 баллов, минимальная -0 баллов.

Как показали результаты исследования, в целом аналитический блок у стратегий субъектов представлен достаточно хорошо: из 79 стратегий 65 (82,3%) набрали от 2,5 до 4,0 баллов из 5 возможных (здесь и далее: включая границы диапазона) (рисунок 4).



Рисунок 4 – Балл по критерию устойчивого развития №1 «Диагностика ситуации и сценарии развития региона», набранный стратегиями субъектов Российской Федерации

Источник: анализ авторов на базе стратегий субъектов Российской Федерации

Распределение оценок по отдельным индикаторам Критерия №1 представлено на рисунке 5. Если в стратегии полностью отсутствовали положения, описанные в индикаторе (например, сценарии развития, SWOT-анализ и т.п.), то индикатор был оценен в ноль баллов; частичное соответствие оценивалось в 0,5 балла, полное – в 1 балл. Далее все набранные баллы по 5 индикаторам складывались в итоговый балл с равными весами.

Как показано на рисунке 5, наиболее печальная ситуация складывается с наличием анализа предыдущих мер (из предыдущих стратегий и планов развития) и оценки их эффективности; в лучшем случае присутствует краткое описание уже принятых мер, без какой-либо содержательной оценки их влияния на развитие региона: оценку в 0 баллов получили аналитические блоки 64 стратегий из 79 рассмотренных, что составляет 81,0%. Причем, даже если анализ достижений предыдущего этапа проводится, часто он сводится к простому сравнению плана с фактом и объяснениями типа «ухудшения макроэкономической ситуации», без какого-либо анализа действия региональных властей. Между тем, без критического, детального анализа эффективности уже принятых мер, изучения причин успехов и неудач планирование будет скорее формальным, чем эффективным.

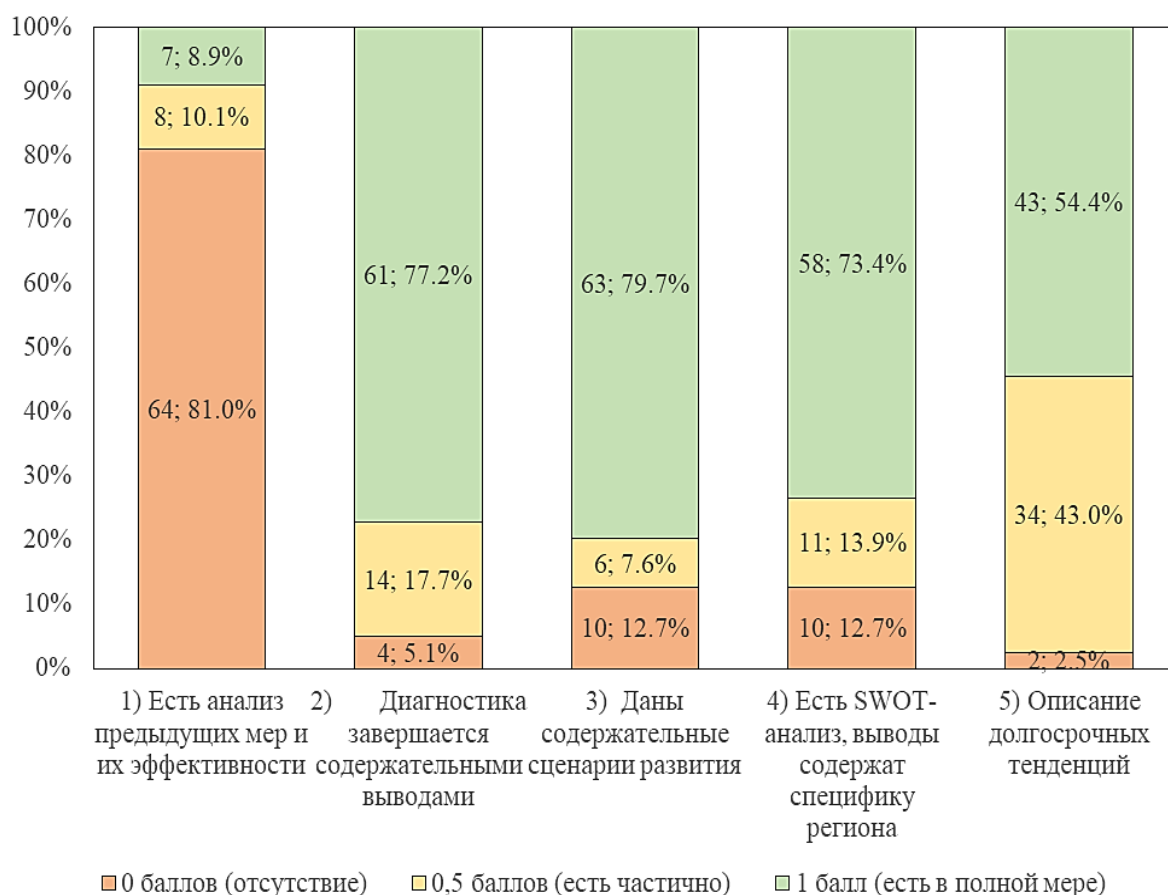


Рисунок 5 – Оценки по отдельным индикаторам Критерия №1 «Диагностика ситуации и сценарии развития региона», набранного стратегиями регионов России

Источник: анализ авторов на базе стратегий субъектов Российской Федерации

Из текста аналитического блока «среднестатистической» стратегии напрашивается вывод, что развитие региона идет само по себе, и власти на него не оказывают существенного влияния.

При этом роль региональных властей сводится к освоению бюджетных средств и «затыканию дыр», то есть пассивному реагированию на имеющиеся проблемы путем ремонта дорог, строительства инфраструктурных объектов и инвестиций в отдельные точечные проекты. По остальным индикаторам стратегии регионов получили, в целом, достаточно высокие оценки, но тут также надо сделать ряд оговорок.

Так, несколько сценариев развития приводится у 63 стратегий, что составляет почти 80% от 79 исследованных, причем еще 6 регионов получили оценку наличия сценариев как 0,5 балла – сценарии присутствуют, но они достаточно стандартные и описаны очень кратко (хотя грань между оценкой в 0,5 баллов и в 1 балл часто достаточно условна).

Как правило, в стратегиях приводится три сценария развития: консервативный (если власти практически не будут делать ничего, ограничиваясь минимальным освоением бюджета), базовый (власти делают минимум мер) и целевой – инновационный

(власти проводят активную политику), причем в последнем случае регион диверсифицирует экономику, переходит на путь опережающего инновационного развития, вкладывает средства в социальную инфраструктуру и человеческий капитал и т.п. (иногда базовый сценарий отсутствует). По существу, прорабатывается три сценария развития: «очень плохой», «посредственный» и «хороший», из которых, естественно, в качестве целевого сценария выбирается «хороший». Между тем суть сценарного моделирования заключается не в выборе между «плохим» и «хорошим» путями развития (который и так очевиден), а в изучении нескольких разных «хороших» альтернатив – например, разных специализаций региона.

Кроме того, в ряде стратегий выбор между «плохим» и «хорошим» сценарием зависит от внешних, неконтролируемых властями региона обстоятельств – конъюнктуры мировых и российских рынков, геополитической ситуации, и, в особенности, финансирования из федерального бюджета и т.п. Тогда возникает закономерный вопрос о смысле стратегического планирования в условиях, когда региональные власти, по существу, ни на что не влияют и ничего не могут сделать – кроме текущего ремонта дорог, инфраструктурных объектов и выполнения обычных функций оперативного управления.

Таким образом, можно сделать вывод о формальном подходе к сценарному моделированию у большинства регионов Российской Федерации. С остальными индикаторами критерия №1 ситуация обстоит более-менее нормально: достаточно часто встречается SWOT-анализ, описание долгосрочных тенденций развития; как правило, присутствуют выводы – таким образом, диагностика ситуации, в целом, в стратегиях развития регионов выполнена на достаточно высоком уровне.

2.3. Наличие и оригинальность миссии, приоритетов и целей развития, флагманских проектов

Для исследования аналитического блока стратегий регионов был выбран Критерий №2 «Анализ миссии и приоритетов, флагманских проектов и целей развития». Данный критерий оценивался по 5 индикаторам, каждый из которых был оценен в 1 балл; результаты оценки складывались с равными весами, равными 1; таким образом, максимальная оценка составляла 5 баллов, минимальная - 0 баллов.

В целом Критерий №2 у стратегий регионов получил достаточно среднюю оценку: из 79 стратегий 62 (78,5%) набрали от 2,0 до 3,5 баллов из 5 возможных, причем шесть стратегий набрали 4 балла и выше (7,6%) (рисунок 6).



Рисунок 6 – Балл по критерию устойчивого развития №2 «Анализ миссии и приоритетов развития региона», набранный стратегиями субъектов Российской Федерации

Источник: анализ авторов на базе стратегий субъектов Российской Федерации

Распределение оценок по отдельным индикаторам Критерия №2 представлено на рисунке 7 ниже. Как показано на рисунке 7, в стратегиях практически не представлены проекты с комплексной эколого-социальной эффективностью.

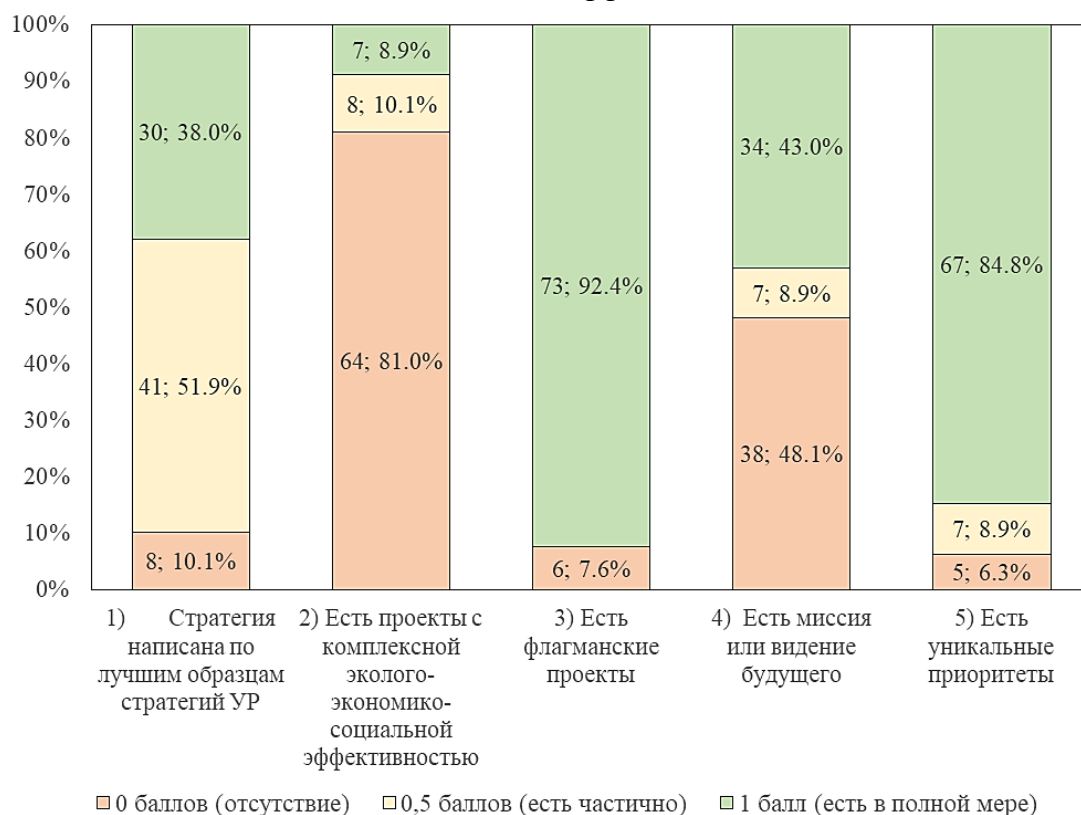


Рисунок 7 – Распределение оценок по отдельным индикаторам Критерий №2 «Анализ миссии и приоритетов, флагманских проектов и целей развития», набранного стратегиями регионов России

Источник: анализ авторов на базе стратегий субъектов Российской Федерации

Крупные флагманские проекты стратегий регионального развития, как правило, направлены на развитие, промышленности или АПК: они имеют узконаправленный отраслевой характер. В то же время идея с помощью одного проекта решить сразу несколько задач в сфере экологии, экономики и социальной сферы, по-видимому, не пользуется популярностью у региональных властей. Как правило, флагманские проекты в той или иной мере отражают цели и задачи развития, поэтому данный пункт не был выделен в виде отдельного индикатора.

Миссия или видение будущего присутствуют у примерно половины из всех рассмотренных стратегий – у 34 из 79, или 43,0%. Однако у большинства регионов миссия достаточно стандартна и универсальна, направлена на решение внутренних задач и никак не отражает местную специфику; ее можно легко применить к любому городу и региону России или даже всего мира, а также к любой стране.

В качестве типовых примеров можно привести такие миссии: «территория комфортного проживания, ведения бизнеса и гармоничного развития личности в условиях социально-экономического прогресса на основе современных достижений науки и техники», «рост благосостояния жителей региона и качества жизни, а также в повышении темпов экономического роста до уровня, превышающего среднероссийские показатели», «от сегодняшнего потенциала к устойчивому росту».

В то же время есть ряд регионов, которые разработали действительно оригинальные миссии, отражающие их специфику, среди которых: «обеспечить взаимодействие Российской Федерации с Азиатско-Тихоокеанского региона за счет наиболее продуктивного включения Российской Федерации в азиатские рынки товаров, финансов, рабочей силы, технологий и информации» (Приморский край), «Камчатский край - форпост безопасности и опорная точка для выражения экономических интересов России в Азиатско-Тихоокеанском регионе вообще и в северной части Тихого океана в частности», «обеспечение Москвы, городов Поволжья и Центральной России сельхозпродукцией и продуктами питания, и всю страну - широким спектром технологического оборудования (Пензенская область) и т.д.

Уникальные приоритеты есть у 67 стратегий из 79 рассмотренных (84,8%), еще у 7 стратегий приоритеты можно назвать оригинальными отчасти (8,9%). Вместе с тем, лучшим практикам устойчивого развития, включая развитие городской среды, соответствуют только 30 стратегий (38,0%); еще 41 стратегия (50,6%) соответствует трем критерия УР – наличию экономического, социального и экологического блока, причем у 8 стратегий (10,1%) отсутствует даже экологический блок.

2.4. Конкретность и понятность преобразований

Для исследования конкретности и понятности преобразований стратегий субъектов был выбран Критерий №3. Данный критерий оценивался по 5 индикаторам, каждый из которых был оценен в 1 балл; результаты оценки складывались с равными весами, равными 1; таким образом, максимальная оценка составляла 5 баллов, минимальная -0 баллов.

Как показал проведенный анализ, в целом конкретность и понятность преобразований у стратегий регионов находится на достаточно среднем уровне: из 79 стратегий 34 (34,0%) набрали от 1,0 до 2,5 баллов из 5 возможных, причем 2 стратегии набрали 1 балл, и 16 – всего 1,5 балла из 5 возможных. И только 9 стратегий (11,4%) набрали 4,0-4,5 балла. При этом в каждом федеральном округе есть регионы как с низким, так и высоким значением данного критерия (рисунок 8).



Рисунок 8 – Балл по Критерию №3 «Конкретность и понятность преобразований», набранный стратегиями субъектов Российской Федерации

Источник: анализ авторов на базе стратегий субъектов Российской Федерации

Распределение оценок по отдельным индикаторам Критерия №3 представлено на рисунке 9 ниже.

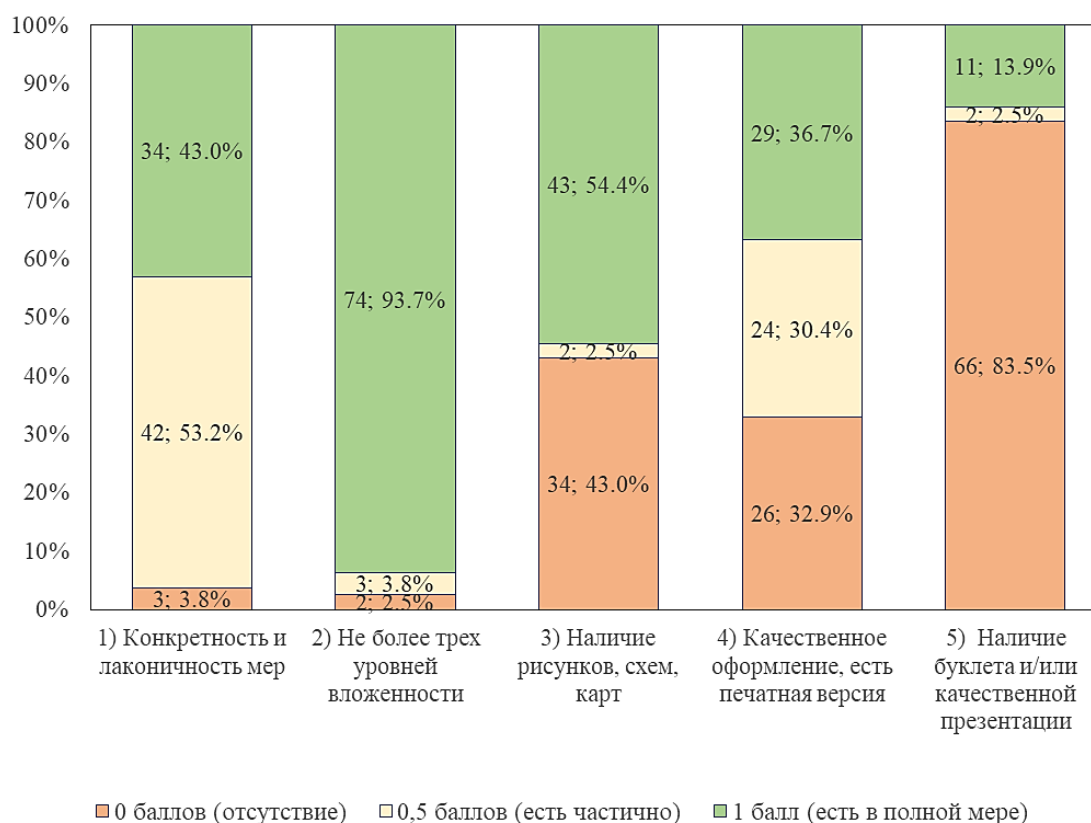


Рисунок 9 – Оценки по отдельным индикаторам Критерия №3 «Понятность и конкретность преобразований», набранного стратегиями регионов России

Источник: анализ авторов на базе стратегий субъектов Российской Федерации

Как можно видеть, визуальное представление большинства стратегий явно оставляет ожидать лучшего: буклеты или краткие презентации найдены только у 12 стратегий из 79 рассмотренных (15,2%), качественное оформление, включающее наличие рисунков, схем, карт и диаграмм – только у 29 стратегий (36,7%), печатная версия присутствует у примерно половины стратегий (43 стратегии, или 54,4%).

Хотя оформление стратегии является достаточно формальным признаком, оно ярко показывает цель создания стратегии –целевую аудиторию, на которую она ориентирована. Большинство стратегий сложны для восприятия и не ориентированы на широкие слои населения и общественности, а также на бизнес, как должно быть в идеале. Складывается впечатление, что стратегии создаются органами власти для отчетности, для высокой оценки федеральными властями и получения бюджетных средств, а также в качестве тактического плана действий самих органов власти.

Соответственно, для данных целей качественное оформление не является обязательным, что, возможно, и объясняет отсутствие должного внимания к оформлению стратегических документов. Стратегии многих регионов представляют собой очень объемный, плохо читаемый документ, часто отсутствует оглавление, нет иллюстраций, что, возможно, связано с формальным отношением к разработке стратегии.

Индикатор «конкретность и лаконичность мер» также получил достаточно средние оценки: он оценен в наивысший 1 балл только у 34 стратегий (43,0%), а у 42

стратегий – только в 0,5 балла (53,2%). Типичным является описание общих направлений действий, когда подробно описывается, что должно быть сделано – например, необходимо поднять уровень жизни, отремонтировать социальные объекты, привлечь инвестиции, улучшить экологию, развивать экономику, внедрять инновации и т.п. При этом план конкретных мер полностью отсутствует или, в лучшем случае, есть указание на разработку такого плана в дальнейшем – без указания сроков разработки и ответственных лиц.

2.5. Наличие и качество целевых индикаторов

Для исследования наличия и качества целевых индикаторов стратегий субъектов Российской Федерации был выбран одноименный Критерий №4. Данный критерий оценивался по 5 индикаторам, каждый из которых был оценен в 1 балл; результаты оценки складывались с равными весами, равными 1; таким образом, максимальная оценка составляла 5 баллов, минимальная – 0 баллов.

Как показал проведенный анализ, есть достаточно много стратегий регионов, у которых целевые индикаторы либо отсутствуют вообще, либо присутствуют, но достаточно общие. Так, из 79 стратегий у 7 (8,9%) целевые индикаторы вообще отсутствуют, у 17 стратегий (21,5%) они оценены в 0,5-1,5 баллов из 5 возможных. И только 20 стратегий набрали 4-5 баллов (25,3%). Распределение оценок Критерия №4 по отдельным индикаторам представлено на рисунке 10.



Рисунок 10 – Балл по критерию устойчивого развития №4 «Наличие и качество целевых индикаторов», набранный стратегиями субъектов Российской Федерации

Источник: анализ авторов на базе стратегий субъектов Российской Федерации

Как показано на рисунке 11, среди целевых индикаторов достаточно редко встречаются показатели, основанные на опросах населения: такие индикаторы есть только у 22 стратегий (у 27,8%), а у 54 стратегий (68,4%) они полностью отсутствуют.

Кроме того, достаточно редко встречаются индикаторы, включающие все области УР, включая городскую среду и государственное управление: они присутствуют только у 12 стратегий из 79 рассмотренных (15,2%). Несколько лучше обстоят дела с целевыми индикаторами, охватывающими три основные сферы УР: экономику, социальную сферу и окружающую среду: они в полной мере присутствуют у 30 стратегий (38,0%), и частично – у 30 стратегий (38,0%).

С остальными характеристиками целевых индикаторов дела обстоят несколько лучше. Уникальные индикаторы есть у почти половины стратегий (52 стратегия, 65,8%), отсутствуют у 17 стратегий (21,5%). Такая же картина с индикаторами, напрямую измеряющими действия властей: они есть у 53 стратегий (67,1%), и отсутствуют только у 17 стратегий (21,5%).

Целевые индикаторы являются важнейшим элементом стратегии: именно они позволяют отследить реальный прогресс на пути достижения целей. Набор целевых индикаторов показывает, на что реально ориентирована стратегия, что на самом деле является мерой ее эффективности и успешности. К сожалению, во многих региональных стратегиях заявленные цели и приоритеты не в полной мере находят свое отражение в целевых индикаторах.

Так, общераспространенной проблемой является применение в качестве индикаторов общих макроэкономических показателей, которые напрямую не зависят от действий властей или зависят от них достаточно слабо: это естественный прирост населения, ВРП (в особенности, для экспортно-ориентированных регионов) и т.п.

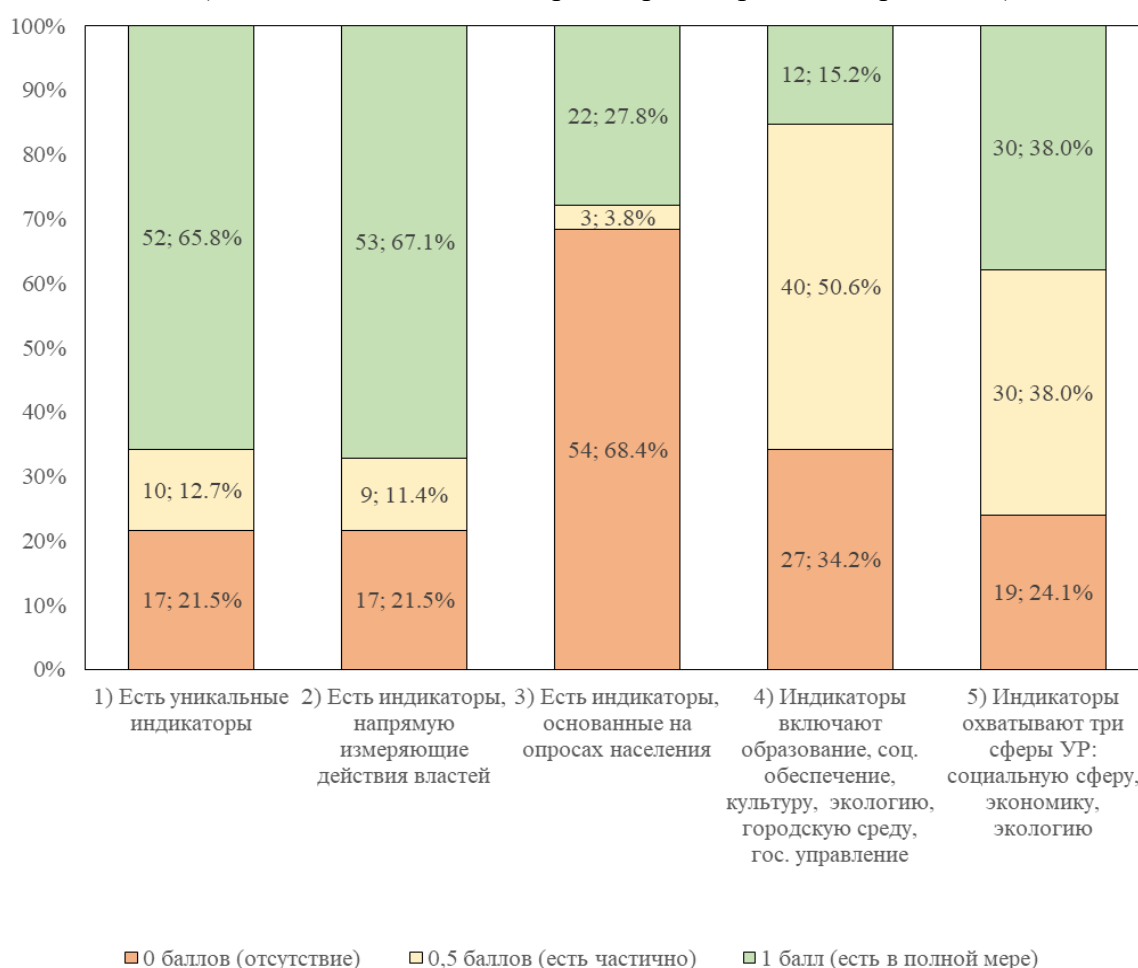


Рисунок 11 – Оценки по отдельным индикаторам Критерия №4 «Наличие и качество целевых индикаторов», набранного стратегиями регионов России

В то же время для прямой оценки результатов реализации стратегии нужен, наряду с макроэкономическими, уникальный набор индикаторов, напрямую соответствующих поставленным целям: например, объем бюджетного дефицита, параметры состояния окружающей среды, привлечение инвестиций по приоритетным направлениям, объемы нового жилищного строительства, и, в особенности, уровень удовлетворенности населения госуслугами и т.п.

2.6. Система управления реализацией стратегии

Систему управления реализацией стратегии можно назвать ее центральным блоком; без тщательно проработанной системы управления реализацией стратегии документ может остаться на бумаге. Как правило, система управления включает организационную модель (какие органы и как конкретно будут осуществлять реализацию стратегии, ответственные лица), финансовую модель, основные меры и институциональные преобразования и т.д. Для исследования системы управления, присутствующей в стратегиях регионов был выбран Критерий №5. Данный критерий оценивался по 7 индикаторам, каждый из которых был оценен в 1 балл; результаты оценки складывались с равными весами, равными 5/7; таким образом, максимальная оценка составляла 5 баллов, минимальная - 0 баллов.

Как показал проведенный анализ, в целом система управления у стратегий регионов проработана на среднем уровне: из 79 стратегий 14 (17,7%) набрали от 0,0 до 2,0 баллов из 7 возможных, 40 стратегий (50,6%) получили достаточно средний балл - от 2,5 до 4,5, и только 25 стратегий (31,6%) получили более высокие оценки – от 5,0 до 7,0 баллов, причем максимальный балл набрали только 4 стратегии (рисунок 12).



Рисунок 12 – Балл по критерию устойчивого развития №5 «Система управления реализацией стратегии», набранный стратегиями субъектов Российской Федерации

Источник: анализ авторов на базе стратегий субъектов Российской Федерации

Распределение оценок по отдельным индикаторам Критерия №5 представлено на рисунке 13. Хуже всего обстоят дела с индикатором «Есть органы для реализации стратегии»: такие органы (рабочие группы, комитеты) предполагается создать только в 19 стратегиях из 79 возможных (24,1%), причем практически все остальные стратегии не предусматривают их создание. Также не может не вызвать тревогу ситуация с индикатором «Есть блок по финансам», который содержит постатейное описание финансовых затрат, необходимых для реализации стратегии: такой блок начисто отсутствует у 50 стратегий (63,3%), и реализован в полном объеме только у 19 стратегий (24,1%). Таким образом, более половины стратегий вообще не содержат каких-либо оценок необходимых затрат, что оставляет открытым вопросы об их реалистичности и реализуемости.

Также во многих компаний недостаточно полно описаны механизмы и демократизация управления; в то же время в стратегиях достаточно часто встречаются институциональные меры, организационные меры и инициация инициатив на федеральном уровне.

Хотя по формальным критериям система управления реализацией стратегии получила оценки немногим выше среднего балла, во многих случаях она описана достаточно формально: не разграничены сферы ответственности, до конца не понятна роль властей, и, за редким исключением, никак не прописано участие государственных организаций, НКО, общественных объединений, населения и бизнеса. По сути, система управления описывается как ориентир именно для органов власти.

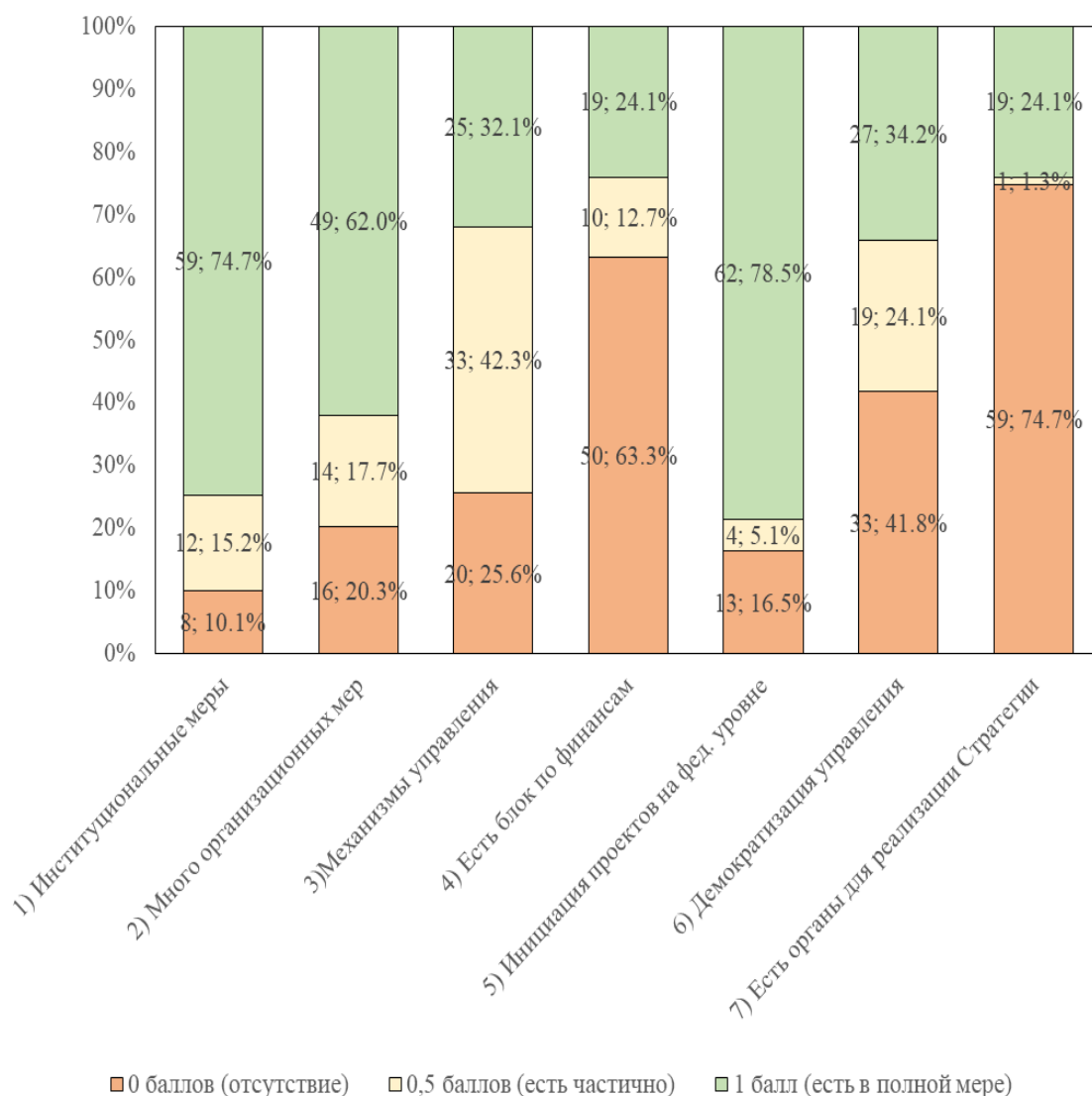


Рисунок 13 – Распределение оценок стратегий регионов России по отдельным индикаторам по Критерия №5 «Система управления реализацией стратегии»

Источник: анализ авторов на базе стратегий субъектов Российской Федерации

2.7. Экономическое районирование и межрегиональные связи

Для исследования блока стратегий субъектов Российской Федерации, посвященного экономическому районированию и наличию межрегиональных связей был выбран одноименный Критерий №6. Данный критерий оценивался по 5 индикаторам, каждый из которых был оценен в 1 балл; результаты оценки складывались с равными весами, равными 1; таким образом, максимальная оценка составляла 5 баллов, минимальная - 0 баллов. Как показал анализ, в среднем стратегии регионов России получили по данному критерию достаточно высокие оценки: 54 стратегия из 79 возможных (68,4%) получила от 2,5 до 4,0 баллов включительно из 5 возможных, и еще 14 стратегий (17,7%) набрали 4,5-5,0 баллов (рисунок 14).



Рисунок 14 – Балл по критерию устойчивого развития №6 «Экономическое районирование и межрегиональные связи», набранный стратегиями субъектов Российской Федерации

Источник: анализ авторов на базе стратегий субъектов Российской Федерации

Распределение оценок по отдельным индикаторам Критерия №6 представлено на рисунке 15.

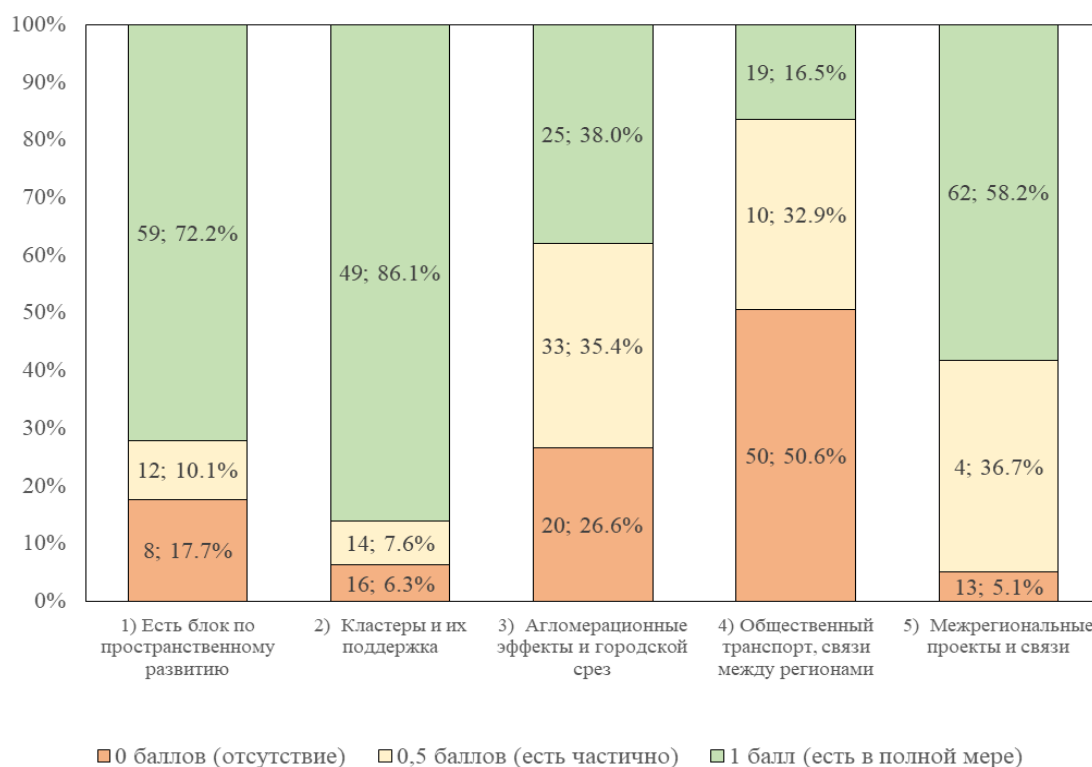


Рисунок 15 – Распределение оценок по отдельным индикаторам Критерия №6 «Экономическое районирование и межрегиональные связи», набранного стратегиями регионов России

Источник: анализ авторов на базе стратегий субъектов Российской Федерации

Как можно видеть, подавляющее большинство стратегий имеют блок по пространственному развитию (59 из 79 рассмотренных, или 72,2%), а также блоки по кластерной политике и меры по поддержке кластеров (49 из 79, или 85,9%) и содержат межрегиональные проекты и связи (62, или 58,2%). В то же время агломерационные эффекты и городской срез представлены только в 25 стратегиях (38,5%). Практически в каждой стратегии представлен и хорошо описан транспортный блок (включая развитие дорожной системы), но связи между регионами с помощью общественного транспорта описаны полностью либо частично только примерно у половины стратегий.

2.8. Соответствие стратегии принципам зеленой экономики

Для исследования соответствия стратегий принципам зеленой экономики был выбран Критерий №7. Данный критерий оценивался по 5 индикаторам, каждый из которых был оценен в 1 балл; результаты оценки складывались с равными весами, равными 1; таким образом, максимальная оценка составляла 5 баллов, минимальная -0 баллов.

Как было установлено, подавляющее большинство регионов России имеют стратегии, включающие основные принципы «зеленой» экономики: из 79 стратегий 60 (или 76%) набрали от 3 до максимально возможных 5 баллов, что является достаточно высоким показателем. В то же время идеи «зеленой» экономики практически слабо

отражены в стратегиях большинства регионов Дальневосточного ФО, а также Забайкальского края (Сибирский ФО) и ряде других регионов (рисунок 16).



Рисунок 16 – Балл по критерию устойчивого развития №7 «Соответствие стратегии принципам зеленой экономики», набранный стратегиями субъектов Российской Федерации

Источник: анализ авторов на базе стратегий субъектов Российской Федерации

Распределение оценок по отдельным индикаторам Критерия №7 представлено на рисунке 17. Практически все региональные стратегии содержат разделы, посвященные охране окружающей среды, а также предусматривают приоритетное развитие видов деятельности, не связанных с загрязнением окружающей среды: как правило, это туризм, АПК, поддержка традиционных ремесел и других видов деятельности, развитие ИТ и инноваций, образования и т.д.

Немногим менее половины стратегий (37, или 46,8%) имеют положения, связанные с развитием альтернативной энергетики и повышением энергоэффективности, и более половины стратегий предусматривают борьбу с мусором и рекультивацию свалок (47 стратегий, или 59,5%).

Итак, общемировая тенденция отражение в стратегиях социально-экономического развития принципов «зеленой» экономики, дошла и до большинства российских регионов.

Однако, несмотря на позитивную, в целом, картину, стоит подчеркнуть реактивный характер предлагаемых мер: в региональных стратегиях практически полностью отсутствуют меры по предотвращению генерации мусора – например, такие, как ограничение или запрет бионеразлагаемой упаковки, поддержка производств по повторной переработке сырья, отдельный сбор мусора, ужесточение экологических стандартов и т.п. Между тем именно проактивные меры, предотвращающие генерацию потоков отходов, являются основой современного подхода к охране окружающей среды, принятого во всем мире.

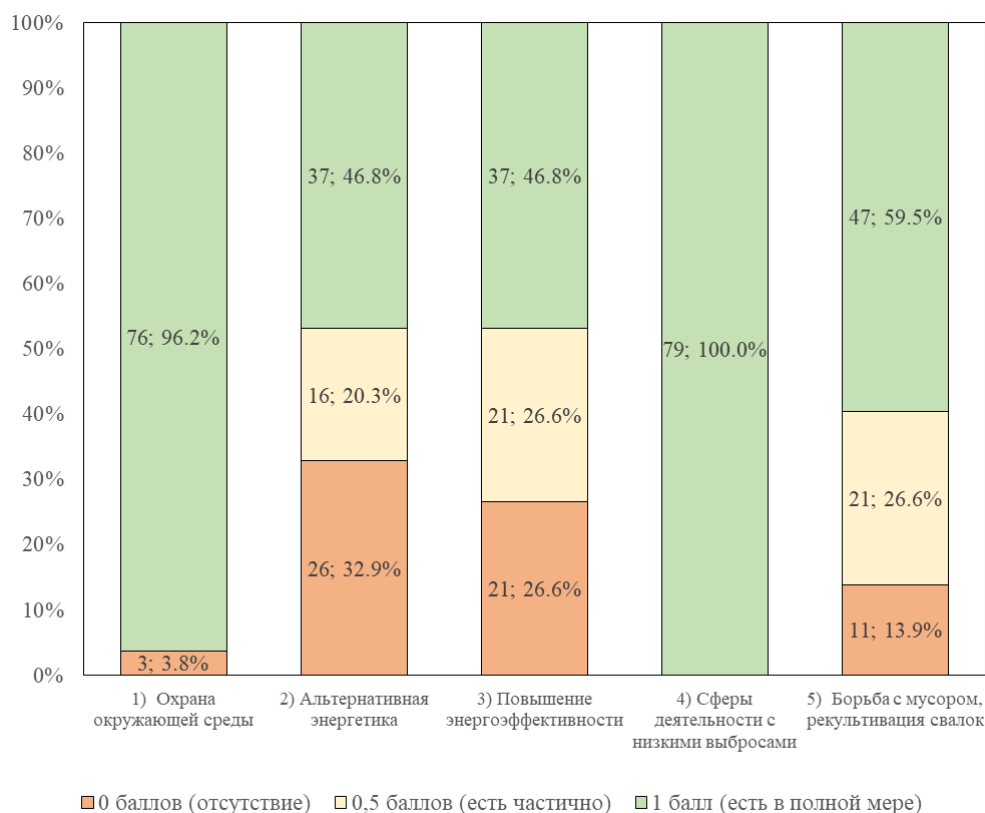


Рисунок 17 – Распределение оценок по отдельным индикаторам Критерия №7 «Соответствие стратегии принципам зеленой экономики», набранного стратегиями регионов России

Источник: анализ авторов на базе стратегий субъектов Российской Федерации

2.9. Наличие блока про общественный транспорт

Наличие в стратегии положений о развитии общественного транспорта, в том числе системы велодорожек и экологически чистого транспорта, является ярким индикатором глубины проработки стратегии до уровня городов и поселений.

Для исследования наличия в региональных стратегиях блока про общественный транспорт был выбран одноименный Критерий №8. Данный критерий оценивался по 5 индикаторам, каждый из которых был оценен в 1 балл; результаты оценки складывались с равными весами, равными 1; таким образом, максимальная оценка составляла 5 баллов, минимальная -0 баллов. Итоговая оценка на базе Критерия №8 (суммарный балл с равными весами, равными 1, по всем пяти параметрам) приведена на рисунке 18.



Рисунок 18 – Балл по критерию устойчивого развития №8 «Наличие блока про общественный транспорт», набранный стратегиями субъектов Российской Федерации

Источник: анализ авторов на базе стратегий субъектов Российской Федерации

Как показали результаты исследования, в целом общественный транспорт достаточно редко упоминается в стратегиях регионов: из 79 стратегий 67 (84,8%) набрали от 1,0 до 2,0 баллов включительно из 5 возможных, причем только 10 стратегий (12,7%) набрали от 2,5 до 3,0 баллов, и только 2 стратегии набрали 4,0 балла из 5 возможных (2,5%). Распределение оценок по отдельным индикаторам Критерия №8 представлено на рисунке 19 ниже. Как можно видеть, блок про развитие транспортной системы в целом есть во всех региональных стратегиях, причем, за редким исключением, он прописан достаточно подробно: но, как правило, в нем идет речь о развитии автодорожной и железнодорожной сети, речного и воздушного сообщения и т.п. Вместе с тем пассажирский транспорт в транспортных блоках стратегий или упоминается очень кратко, или не упоминается вообще: общественный транспорт указан как приоритет развития только в 3 стратегиях (3,8%).

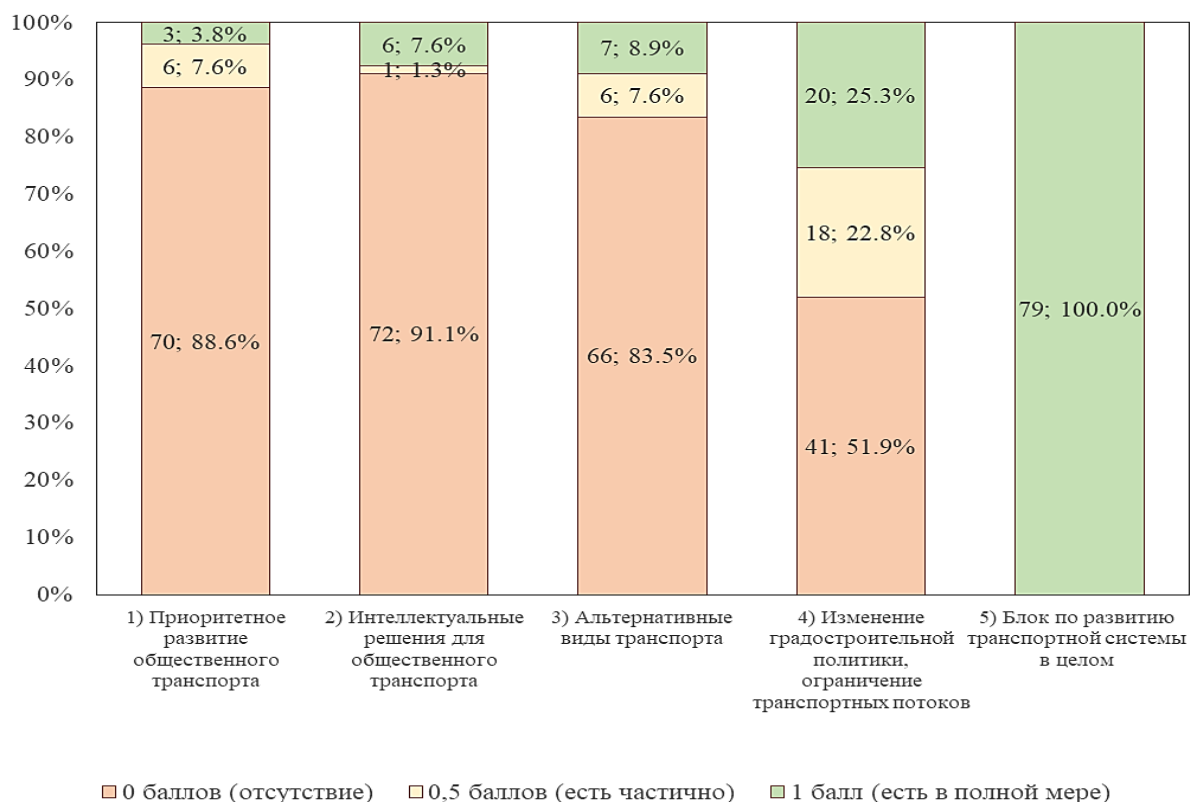


Рисунок 19 – Оценки по отдельным индикаторам Критерия №8 «Наличие блока про общественный транспорт», стратегиями регионов России

Источник: анализ авторов на базе стратегий субъектов Российской Федерации

Даже если в стратегии присутствуют положения о развитии пассажирского транспорта, они, как правило, сводятся к развитию инфраструктуры: к строительству или ремонту дорог, обновлению состава автопарка (или подвижного состава рельсового транспорта), реконструкции вокзалов и обстановок общественного транспорта. Внедрение интеллектуальных решений на транспорте встречается намного реже (в 6 стратегиях, или 7,6%), иногда можно встретить альтернативные виды транспорта (7 стратегий, 8,9%).

Изменение градостроительной политики упоминается в стратегиях намного чаще (20 стратегий, или 25,3%), но, к сожалению, практически не встречаются упоминания об ограничении транспортных потоков – ни с помощью проектирования, предотвращения маятниковой миграции, ни с помощью ограничения движения в центральной части города. Таким образом, транспортная политика в сфере пассажирского транспорта в целом носит реактивный, а не проактивный характер.

Таким образом, можно сделать вывод о неудовлетворительном отражении общественного транспорта в региональных стратегиях развития.

2.10. Наличие решений в области повышения качества жизни и градостроительства

Одним из мировых трендов разработки стратегия развития городов и регионов является наличие конкретных решений для повышения качества жизни, включая градостроительную политику. Данный подход предполагает повышение качества городской среды, благоустройство и озеленение улиц, создание зеленых зон и пешеходных улиц, строительство велодорожек и спортивных площадок и т.п. Градостроительная политика должна предотвращать маятниковую миграцию, предотвращать сегрегацию в городской черте (разделение на районы для богатых и для бедных), приводить к созданию доступного жилья и т.п. Преимущества качественной городской среды многоплановы: это создание инфраструктуры для ЗОЖ и повышение здоровья населения, удержание молодежи и квалифицированных кадров, оживление уличной торговли и поддержка малого бизнеса и т.д.

Для исследования решений в области качества жизни и градостроительства в региональных стратегиях был выбран одноименный Критерий №9. Данный критерий оценивался по 5 индикаторам, каждый из которых был оценен в 1 балл; результаты оценки складывались с равными весами, равными 1; таким образом, максимальная оценка составляла 5 баллов, минимальная - 0 баллов. Итоговая оценка на базе Критерия №9 (суммарный балл с равными весами, равными 1, по всем пяти параметрам) приведена на рисунке 20 ниже.



Рисунок 20 – Балл по критерию устойчивого развития №9 «Наличие решений с области качества жизни и градостроительства», набранный стратегиями регионов

Источник: анализ авторов на базе стратегий субъектов Российской Федерации

Как показало исследование, в целом решения в области качества жизни и градостроительства субъектов Российской Федерации практически не представлены: из 79 стратегий 35 (44,3%) набрали ноль баллов, 25 стратегий (31,6%) набрали от 0,5 до 1,5 баллов из 5 возможных. И только 19 стратегий (24,1%) набрали от 2 до 5 баллов, причем 4,5-5,0 баллов набрали всего 4 стратегии (5,1%).

Распределение оценок по отдельным индикаторам Критерия №9 представлено на рисунке 21.

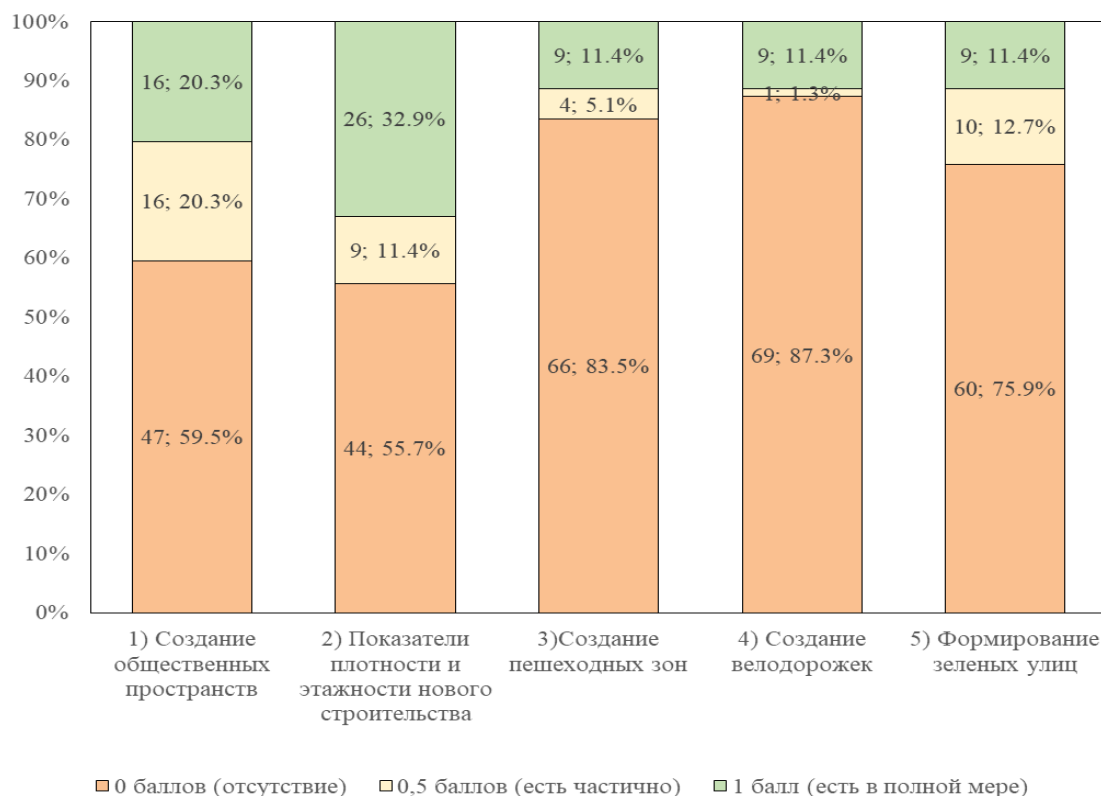


Рисунок 21 – Оценки по отдельным индикаторам Критерия №9 «Наличие решений с области качества жизни и градостроительства», набранного стратегиями регионов

Источник: анализ авторов на базе стратегий субъектов Российской Федерации

Как можно видеть, чаще всего в региональных стратегиях встречаются показатели этажности нового строительства – они есть в 26 стратегиях (32,9%): однако чаще всего речь идет просто о поддержке малоэтажной (иногда - многоэтажной) застройки; более конкретных мер в стратегиях не встречается. О создании общественных пространств говорится в 16 стратегиях (20,3%), в 9 – о создании пешеходных зон, велодорожек и формировании зеленых улиц (11,4%).

Таким образом, в целом можно сделать вывод о слабом отражении идей создания комфортной городской среды в стратегиях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Данный факт также показывает слабое отражение городского среза: стратегии представляют собой документ верхнего уровня, который указывает общее направление развития, но не содержит конкретики и деталей для реализации на местах.

Приложения

Приложение 1. Перечень стратегий субъектов Российской Федерации, по которым проводился сравнительный анализ

Таблица 3 – Перечень стратегий субъектов Российской Федерации, по которым проводился сравнительный анализ

Субъект	Принята	Последняя редакция	Принявший орган	Действует до
Дальневосточный федеральный округ				
Амурская область	13.07.12	08.11.17	Правительство Амурской области	2025
Еврейская АО	20.03.12	20.03.12	Правительство Еврейской автономной области	2020
Камчатский край	27.07.10	09.01.18	Правительство Камчатского края	2030
Магаданская область	11.03.10	20.03.18	Магаданская Областная Дума	2025
Приморский край	20.10.08	02.02.16	Законодательное собрание Приморского края	2025
Республика Саха (Якутия)	26.12.16	26.12.16	Правительством Республики Саха (Якутия)	2050
Сахалинская область	28.03.11	05.03.18	Правительство Сахалинской области	2025
Хабаровский край	13.01.09	26.05.11	Правительство Хабаровского края	2025
Чукотский АО	16.07.14	16.07.14	Правительство Чукотского Автономного Округа	2030
Приволжский федеральный округ				
Кировская область	12.08.08	06.12.09	Правительство Кировской области	2020
Нижегородская область	17.04.06	20.03.09	Правительство Нижегородской области	2020
Оренбургская область	20.08.10	11.08.11	Правительство Оренбургской области	2030
Пензенская область	04.09.07	02.12.16	Законодательное собрание Пензенской области	2030
Пермский край	01.12.11	06.12.12	Законодательное собрание Пермского края	2026
Республика Башкортостан	30.09.09	30.09.09	Правительство Республики Башкортостан	2020
Республика Марий Эл	31.08.07	05.12.11	Правительство Республики Марий Эл	2025
Республика Мордовия	01.10.08	19.06.17	Государственное собрание Республики Мордовия	2025
Республика Татарстан	17.06.15	17.06.15	Государственный Совет Республики Татарстан	2030
Республика Удмуртия	29.09.09	08.12.16	Государственный Совет Удмуртской Республики	2025
Республика Чувашия	04.06.07	16.08.16	Государственный Совет Чувашской Республики	2020
Самарская область	12.07.17	12.07.17	Правительство Самарской области	2030
Саратовская область	30.06.16	29.12.17	Правительство Саратовской области	2025
Ульяновская область	13.07.15	08.08.17	Правительство Ульяновской области	2030
Северо-Западный федеральный округ				
Вологодская область	17.10.16	09.01.17	Правительство Вологодской области	2030
Калининградская область	02.08.12	02.08.12	Правительство Калининградской области	2020
Ленинградская область	13.07.16	13.07.16	Законодательное собрание Ленинградской области	2030
Мурманская область	25.12.13	10.07.17	Правительство Мурманской области	2025

Ненецкий АО	22.06.10	09.02.12	собрание Депутатов Ненецкого Автономного Округа	2030
Новгородская область	09.07.12	04.04.18	Новгородская Областная Дума	2030
Псковская область	16.07.10	24.12.12	Администрация Псковской области	2020
Республика Карелия	24.06.10	24.06.10	Законодательное собрание Республики Карелия	2020
Республика Коми	27.03.06	02.03.18	Правительство Республики Коми	2020
Санкт-Петербург	13.05.14	14.06.17	Правительство Санкт-Петербурга	2030
Северо-Кавказский ФО				
Республика Дагестан	15.07.11	05.03.18	Народное собрание Республики Дагестан	2025
Республика Ингушетия	16.02.09	17.08.16	Правительство Республики Ингушетия	2030
Республика Кабардино-Балкария	30.12.16	30.12.16	Правительство Кабардино-Балкарской Республики	2034
Республика Карачаево-Черкесия	26.08.14	26.08.14	Правительство Карачаево-Черкесской Республики	2035
Республика Северная Осетия — Алания	28.12.12	13.05.14	Правительство Республики Северная Осетия - Алания	2025
Республика Чечня	20.06.12	30.12.16	Правительство Чеченской Республики	2025
Ставропольский край	15.07.09	26.06.13	Правительство Ставропольского края	2025
Сибирский федеральный округ				
Алтайский край	19.11.12	19.11.12	Алтайское Краевое Законодательное собрание	2025
Забайкальский край	26.12.13	15.05.17	Правительство Забайкальского края	2030
Кемеровская область	11.07.08	21.03.18	Совет Народных Депутатов Кемеровской области	2025
Новосибирская область	03.12.07	03.12.07	Губернатор Новосибирской области	2025
Омская область	24.06.13	24.09.15	Губернатор Омской области	2025
Республика Алтай	25.09.08	29.03.17	Государственное собрание -Эл Курултай Республики Алтай	2028
Республика Бурятия	15.12.07	18.07.16	Правительство Республики Бурятия	2025
Республика Тыва	30.01.12	30.01.12	Правительство Республики Тыва	2020
Республика Хакасия	25.10.11	09.11.16	Правительство Республики Хакасия	2020
Томская область	26.03.15	26.03.15	Законодательная Дума Томской области	2030
Уральский федеральный округ				
Курганская область	02.12.08	24.01.11	Правительство Курганской области	2020
Свердловская область	21.12.15	22.03.18	Законодательное собрание Свердловской области	2030
Тюменская область	25.05.09	10.02.16	Правительство Тюменской области	2030
Ханты-Мансийский АО — Югра	22.03.13	09.06.17	Правительство Ханты-Мансийского Автономного Округа - Югры	2030
Челябинская область	26.03.14	26.03.14	Законодательное собрание Челябинской области	2020
Ямало-Ненецкий АО	14.12.11	15.12.16	Законодательное собрание Ямало-Ненецкого Автономного Округа	2020
Центральный федеральный округ				
Белгородская область	25.01.10	25.04.16	Правительства Белгородской области	2025
Брянская область	20.06.08	20.06.08	Администрация Брянской области	2025
Владимирская область	02.06.09	27.12.16	Губернатор Владимирской области	2030
Воронежская область	30.06.10	02.06.17	Дума Воронежской области	2020
Ивановская область	04.06.15	28.06.17	Правительство Ивановской области	2020
Калужская область	29.06.09	25.05.17	Правительство Калужской области	2030
Костромская область	27.08.13	07.08.17	Администрация Костромской области	2025
Курская область	24.05.07	24.05.07	Курская Областная Дума	2020
Липецкая область	25.12.06	14.12.11	Липецкий Областной Совет Депутатов	2020
Московская область	15.12.06	21.07.11	Правительство Московской области	2020
Орловская область	02.12.13	02.12.13	Правительство Орловской области	2020

Смоленская область	26.11.07	26.11.07	Администрация Смоленской области	2020
Тамбовская область	04.06.18	04.06.18	Тамбовская Областная Дума	2035
Тверская область	24.09.13	24.09.13	Правительство Тверской области	2030
Ярославская область	06.03.14	27.06.17	Правительство Ярославской области	2025
Южный федеральный округ				
Астраханская область	24.02.10	15.05.14	Правительство Астраханской области	2020
Волгоградская область	21.11.08	16.02.18	Волгоградская Областная Дума	2025
Краснодарский край	29.04.08	05.07.18	Законодательным собрание м Краснодарского края	2020
Республика Адыгея	23.11.09	01.11.17	Государственный Совет - Хасэ Республики Адыгея	2025
Республика Калмыкия	30.12.08	14.08.17	Правительство Республики Калмыкия	2020
Республика Крым	28.12.16	28.12.16	Государственный Совет Республики Крым	2030
Ростовская область	30.10.07	24.11.11	Законодательное собрание Ростовской области	2020
Севастополь	21.07.17	21.07.17	Законодательное собрание Города Севастополя	2030

Источник: составлено авторами

Приложение 2. Итоговый рейтинг качества стратегий регионов России

Таблица 4 – Итоговый рейтинг качества стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации

Регион	Оценка по всем критериям	Оценка по базовым критериям (№№ 1-6)	Оценка по прогрессивным критериям (№№ 7-9)
1. Крым	4.50	4.75	4.00
2. Самарская область	4.39	4.67	3.83
3. Тамбовская область	4.03	4.38	3.33
4. Калининградская область	4.02	3.70	4.67
5. Ханты-Мансийский АО — Югра	3.99	4.24	3.50
6. Татарстан	3.79	4.26	2.83
7. Владимирская область	3.77	3.74	3.83
8. Севастополь	3.74	3.69	3.83
9. Северная Осетия — Алания	3.68	3.94	3.17
10. Санкт-Петербург	3.64	3.63	3.67
11. Саха (Якутия)	3.59	3.96	2.83
12. Новосибирская область	3.56	4.17	2.33
13. Астраханская область	3.53	3.38	3.83
14. Ленинградская область	3.47	3.54	3.33
15. Ульяновская область	3.46	4.11	2.17
16. Ивановская область	3.27	3.65	2.50
17. Ненецкий АО	3.21	3.73	2.17
18. Томская область	3.20	3.71	2.17
19. Ингушетия	3.19	3.54	2.50
20. Саратовская область	3.17	3.76	2.00
21. Курская область	3.16	3.74	2.00

22. Белгородская область	3.12	3.51	2.33
23. Кировская область	3.11	3.67	2.00
24. Липецкая область	3.09	3.55	2.17
25. Камчатский край	3.06	3.93	1.33
26. Мурманская область	3.06	3.10	3.00
27. Костромская область	2.99	3.15	2.67
28. Чечня	2.91	3.45	1.83
29. Брянская область	2.89	3.42	1.83
30. Краснодарский край	2.89	3.17	2.33
31. Тюменская область	2.89	3.42	1.83
32. Алтайский край	2.87	3.39	1.83
33. Карелия	2.87	3.31	2.00
34. Волгоградская область	2.85	2.69	3.17
35. Челябинская область	2.85	2.94	2.67
36. Чувашия	2.83	3.33	1.83
37. Ростовская область	2.82	3.06	2.33
38. Тыва	2.82	3.06	2.33
39. Ярославская область	2.81	2.96	2.50
40. Удмуртия	2.78	2.75	2.83
41. Псковская область	2.72	2.83	2.50
42. Воронежская область	2.69	2.87	2.33
43. Забайкальский край	2.67	3.25	1.50
44. Сахалинская область	2.65	3.06	1.83
45. Ставропольский край	2.65	2.39	3.17
46. Кабардино-Балкария	2.63	2.54	2.83
47. Мордовия	2.61	3.33	1.17
48. Калмыкия	2.60	2.82	2.17
49. Оренбургская область	2.57	2.52	2.67
50. Бурятия	2.54	2.81	2.00
51. Вологодская область	2.52	2.70	2.17
52. Ямало-Ненецкий АО	2.52	2.87	1.83
53. Чукотский АО	2.51	3.43	0.67
54. Карачаево-Черкесия	2.44	2.25	2.83
55. Орловская область	2.44	3.08	1.17
56. Кемеровская область	2.41	2.79	1.67
57. Новгородская область	2.37	2.23	2.67
58. Калужская область	2.37	2.71	1.67
59. Курганская область	2.28	2.25	2.33
60. Смоленская область	2.27	2.82	1.17
61. Дагестан	2.25	2.62	1.50
62. Коми	2.22	2.17	2.33
63. Омская область	2.19	2.45	1.67
64. Хакасия	2.19	2.29	2.00
65. Марий Эл	2.17	2.50	1.50
66. Хабаровский край	2.17	2.67	1.17
67. Алтай	2.14	2.46	1.50

68. Еврейская АО	2.10	2.64	1.00
69. Московская область	2.04	2.06	2.00
70. Амурская область	2.00	2.67	0.67
71. Пензенская область	2.00	2.42	1.17
72. Адыгея	1.98	2.13	1.67
73. Приморский край	1.87	2.31	1.00
74. Свердловская область	1.53	1.30	2.00
75. Магаданская область	1.51	1.76	1.00
76. Пермский край	1.43	1.56	1.17
77. Тверская область	1.30	1.12	1.67
78. Нижегородская область	1.28	1.33	1.17
79. Башкортостан	1.16	1.24	1.00

Источник: анализ авторов

Список использованных источников и литературы

1. Федеральный Закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», принят Государственной Думой 20 июня 2014 года, одобрен Советом Федерации 25 июня 2014 года
2. Министерство экономического развития Российской Федерации, приказ от 23 марта 2017 года N 132 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации»
3. Жихаревич, Б. С., Т. К. Прибышин. Апробация подходов к изучению содержания муниципальных стратегий // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 2 (82). – С.216-234
4. И.Н. Ильина, Е.Е. Плисецкий и др. Будущее регионов России: аналитический обзор документов стратегического планирования субъектов РФ» //Высшая школа экономики, Институт региональных исследований и городского планирования Москва, 2015
5. Климанов В.В., Будаева К.В., Чернышова Н.А. Направления регионального стратегирования и программирования в России // Региональные исследования. -2016. -№ 4 (54). - С. 17-30.
6. И.А. Николаев, О.С. Точилкина. Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ)/ Аудиторско - консалтинговая компания ФБК, Департамент стратегического анализа.- 2006.
7. Княгинин В.Н., Липецкая М.С., Практические аспекты разработки стратегий социально-экономического развития регионов РФ// Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология.- 2008. -Т. 6.- № 2. -С. 163-168.
8. Селиверстов В.Е., Мельникова Л.В. Анализ состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа// Регион: Экономика и Социология. - 2011. -№ 3. С. 3-21.
9. Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике; ответственный редактор академик РАН В.В. Кулешов / ФГБУ Науки Институт экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения Российской академии наук. -Новосибирск, 2013.
10. Policy paper on urban strategic planning: Local leaders preparing for the future of our cities Includes regional reports and case studies/- United Cities and Local Governments.- 2010.