

Стратегии территориального развития и качество жизни

Плотников Владимир Александрович

Санкт-Петербургский государственный экономический университет
Кафедра общей экономической теории
Доктор экономических наук, профессор
plotnikov.v@unecon.ru

Шамахов Владимир Александрович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург), директор
Действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса
Доктор экономических наук, профессор
director@sziu.ru

РЕФЕРАТ

Российская Федерация отличается значительным разнообразием региональных условий, что порождает дифференциацию территорий по показателям социально-экономического развития. Эти различия требуют учета в стратегиях развития субъектов Федерации и муниципальных образований. В то же время все эти стратегии должны быть направлены на достижение общего ориентира — повышение качества и уровня жизни населения. Сравнительный анализ разработанных и принятых на уровне территорий стратегических документов показал, что этот ориентир не всегда четко обозначен в качестве приоритетного. Это задает направление дальнейшего развития теории и практики стратегического управления территориальным развитием в стране.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

стратегическое управление, региональная политика, социально-экономическая система, уровень жизни, качество жизни населения

Plotnikov V. A., Shamakhov V. A.

Strategies of Territorial Development and Quality of Life

Plotnikov Vladimir Alexandrovich

Saint-Petersburg State University of Economics (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Chair of the General Economic Theory
Doctor of Science (Economics), Professor
plotnikov.v@unecon.ru

Shamakhov Vladimir Alexandrovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Director, State Councilor of the Russian Federation of the 1st class
Doctor of Science (Economics), Professor
director@sziu.ru

ABSTRACT

The Russian Federation differs in a considerable variety of regional conditions that generates differentiation of territories on indicators of social and economic development. These distinctions demand the account in strategy of development of subjects of federation and municipalities. At the same time, all these strategies have to be directed on achievement of the general reference point — improvement of quality and a standard of life of the population. The comparative analysis of the strategic documents developed and accepted at the level of territories showed that this reference point is not always accurately designated as the priority. It sets the direction of further development of the theory and practice of strategic management of territorial development in the country.

KEYWORDS

strategic management; regional policy; social and economic system; standard of living; quality of life of the population

Россия — самое крупное по площади государство мира, что объективно предопределяет разнообразие природно-климатических условий российских регионов. Эти изначально неодинаковые природно-ресурсные стартовые условия вследствие различных моделей хозяйственного освоения и социального развития привели сегодня к существенному многообразию территориальных факторов функционирования пространственных социально-экономических систем. В результате наблюдается пространственная асимметрия в уровне и качестве жизни населения [4].

Степень территориальной дифференциации в современной России может быть проиллюстрирована некоторыми данными, приведенными в таблице. В этой таблице представлены преимущественно удельные, среднедушевые показатели. Они позволяют нивелировать эффект размера конкретного субъекта Федерации, их различия по площади территории, численности населения и пр. Мы специально не проводили анализ на предмет определения максимальной вариации приведенных в таблице показателей. Но и при столь неглубоком анализе легко видеть, что ряд показателей отличаются весьма существенно.

Например, в Центральном федеральном округе показатели Московской области по вводу в действие общей площади жилых домов ($\text{м}^2/\text{чел.}$) ровно в 2 раза превышают среднеокружной показатель, а в Ивановской области этот параметр почти в 2,4 раза ниже, чем в среднем по округу. Разрыв между Московской и Ивановской областями — более чем в 4,7 раза. Аналогичная картина и по другим параметрам и другим территориям. В результате такой глубокой дифференциации (хотя следует отметить, что в последние годы она несколько смягчается) блокируется экономический рост, создаются барьеры для социально-экономического развития России.

Здесь следует отметить один очень важный момент. Не всякая территориальная дифференциация может и должна оцениваться как фактор, сдерживающий развитие. Сложные системы (а российская социально-экономическая система, рассматриваемая с позиций ее пространственного развития, безусловно, относится к классу сложных систем) не могут развиваться равномерно по всем направлениям. Диспропорции — неотъемлемый элемент любого развития. Это известно из теоретических постулатов диалектической логики, где противоречие и его разрешение признаются ключевым условием и движущей силой любого развития. Иными словами, некоторая дифференциация должна быть присуща социально-экономической системе, что называется, «по определению», это ее атрибутивный признак.

Весь вопрос в том, какова должна быть сила проявления рассматриваемой нами диспропорциональности, неравномерности, асимметрии. Ведь, например, с позиций теории полюсов роста именно региональные диспропорции порождают импульсы роста, которые затем, подобно волнам, распространяются по всей пространственной структуре экономики. Значит, эти диспропорции необходимы? Нам представляется, что вопрос квантификации показателей оценки неравномерности территориального развития очень важен, он требует глубокой теоретической проработки и отдельного рассмотрения. В нашем же анализе ограничимся экспертными оценками. По мнению авторов, наблюдаемые сегодня в России территориальные диспропорции являются сдерживающим фактором развития, необходимо их преодоление.

Такая позиция основана на том, что наличие диспропорций (когда базовые параметры социально-экономических систем регионов отличаются в несколько раз)

**Показатели дифференциации пространственного развития
некоторых регионов России**

Территория	Численность населения, тыс. человек	Средне-душевые денежные доходы (в месяц), руб.	Инвестиции в основной капитал на душу населения, тыс. руб.	Оборот розничной торговли на душу населения, тыс. руб.	Средне-душевой ввод в действие общей площади жилых домов, м²/чел.	Валовой региональный продукт на душу населения, тыс. руб.
Центральный федеральный округ	38 819,9	33 467	84,68	207,02	0,52	449,08
Белгородская область	1544,1	23 735	83,63	144,85	0,84	353,70
Ивановская область	1043,1	18 123	30,30	122,16	0,22	130,87
Калужская область	1004,6	23 182	89,44	144,62	0,65	287,16
Московская область	7133,6	32 739	80,55	190,65	1,04	342,08
Северо-Западный федеральный округ	13800,7	26 167	86,84	155,59	0,46	381,05
Республика Карелия	634,4	21 494	47,26	136,85	0,34	255,36
Республика Коми	872,0	29 335	186,42	168,53	0,17	551,33
Ненецкий автономный округ	43	66 276	1398,70	157,81	0,81	3806,49
Мурманская область	771,1	32 912	80,01	178,36	0,03	363,54
Северо-Кавказский федеральный округ	9590,1	18 900	44,48	126,11	0,43	126,66
Республика Дагестан	2963,9	21 717	60,16	152,38	0,52	127,53
Республика Ингушетия	453,0	13 821	29,00	36,52	0,55	81,43
Чеченская Республика	1346,4	17 188	30,58	76,47	0,27	77,00
Ставропольский край	2794,5	19 768	44,48	153,67	0,49	154,22

Рассчитано по данным: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2014: Стат. сб. / Росстат. М., 2014. 900 с.

«разрывает» единое социально-экономическое пространство. Этим не только нарушаются конституционные принципы (в п. 1 ст. 8 Конституции указано, что «в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства») существования нашей страны, но и создаются существенно неравные условия для жизнедеятельности населения, ведения предпринимательской деятельности и др.

Итак, российские регионы отличаются существенной вариативностью параметров их социально-экономических систем, которая из-за существенности различий выступает в качестве фактора, который ограничивает общественный прогресс, препятствует достижению целей развития страны и ее отдельных территорий. Это существенная проблема, разрешить которую локальными усилиями территориальных властей, как показывает опыт государственного строительства последней четверти века, не представляется возможным.

Логичным в этой связи выглядит использование для решения задач территориального развития и повышения качества жизни россиян инструментария стратегического управления [11]. Совместное рассмотрение вопросов развития территорий и качества жизни не случайно. Мы солидарны с мнением Р. М. Вульфович, которая полагает, что «основным критерием оценки деятельности субъекта управления [органов управления и власти территории] и степени его эффективности является... качество жизни на территории, подведомственной органам государственной исполнительной власти и органам местного самоуправления, входящим в состав управленческой системы» [5]. Аналогичная методологическая позиция поддерживается также многими другими отечественными и зарубежными специалистами. Придерживаются ее и авторы данной статьи.

Почему же именно стратегическое управление дает нам наиболее адекватный инструментарий для разрешения поставленных проблем? Это определяется рядом обстоятельств [1; 2; 7; 9; 10 и др.]. Рассмотрим некоторые, наиболее существенные из них:

- 1) в рамках стратегического управления есть возможность комплексной постановки задач и разработки системных механизмов их разрешения, с привлечением значительного числа заинтересованных лиц (органы власти, институты гражданского общества, население, бизнес), имеющих не только отличающиеся, но и зачастую противоречивые интересы;
- 2) существенность и масштабность проблем территориального развития и повышения качества жизни населения подразумевает невозможность их одномоментного разрешения. Для этого требуется не только длительное время, но и динамическая подстройка механизмов управления в соответствии с трансформацией внешней и внутренней среды объекта управления. Инструментарий стратегического управления позволяет этого достичь;
- 3) стратегическое управление, а также сформированные в рамках реализации его процедур цели, стратегические ориентиры и принципы, выступает в качестве комплексного фактора-ограничения для разработки и реализации текущих мер социально-экономической политики, задает их направленность и критерии оценки результативности;
- 4) в части стратегического управления в Российской Федерации на законодательном уровне сформированы и закреплены законодательно¹ ключевые подходы и методы, что позволяет добиться определенной универсальности при разработке и реализации стратегий и программ территориального развития, эффективно транслировать успешный опыт, накопленный в рассматриваемой области регионами и муниципалитетами — лидерами, обеспечить диффузию управлен-

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

ческих инноваций в сфере территориального развития и повышения качества жизни населения во всем российском социально-экономическом пространстве.

Остановимся на последнем факторе более подробно. Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» направлен на унификацию и институциональную регламентацию процедур стратегического планирования в многоуровневой системе органов власти (федерация — макрорегионы — субъекты федерации — муниципальные образования). И хотя, формально говоря, этот закон рассматривает вопросы планирования, его содержательный анализ показывает, что он распространяется также на такие функции, как целеполагание, прогнозирование, контроль и др. В этой связи справедливо утверждать, что указанный закон регламентирует не только вопросы стратегического планирования, но и управления в целом. В частности, в ст. 5 установлены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования, а в ст. 6 — соответствующие полномочия органов местного самоуправления; ст. 20 посвящена описанию содержания и характеристик стратегии пространственного развития Российской Федерации; ст. 21 — стратегиям социально-экономического развития макрорегионов и т. д.

С сожалением приходится констатировать, что в современной России не в полной мере используется продуктивный опыт в рассматриваемой сфере, накопленный в советский период развития страны. Да, для его прямого использования сегодня есть определенные препятствия. Изменилось социально-политическое устройство страны, экономическая модель, векторы социально-экономического развития, административно-правовые условия реализации государственной политики и др. В то же время главное, что определяет выбор методов и технологий управления, осталось неизменным. Это система приоритетов, стратегических целей государства. Хотя форма их выражения и меняется с течением времени, их сущность с советского периода осталась неизменной.

Для подтверждения данного положения обратимся к тексту современной российской и последней советской (1977 г.) Конституции. В преамбуле (абз. 12) Конституции СССР указано: «Главные задачи социалистического общенародного государства: ... повышение материального и культурного уровня жизни трудящихся...». Статья 7 (п. 1) современной российской Конституции гласит: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Несмотря на разницу формулировок, как следует из приведенных цитат, основная их идея состоит в том, что суть государственной политики, в конечном итоге, состоит в развитии, улучшении жизни граждан.

Аналогичные цели преследуются в рамках государственной политики территориального развития и в зарубежных странах. Об этом свидетельствует обзор, выполненный О. В. Буреш и И. А. Масюто, который затрагивает опыт государственного регулирования территориального развития Бельгии, Великобритании, Германии, Италии, Норвегии, Франции и ряда других стран. На основе его сопоставления с отечественными реалиями авторы справедливо делают заключение, что «сбалансированность территориального развития Российской Федерации обеспечивается посредством условий, которые позволяют каждому региону использовать ресурсы с целью обеспечения роста качества жизни населения» [3, с. 57].

Для решения задач управления развитием социально-экономических систем регионов ими разрабатываются соответствующие стратегии. Их выборочный анализ, выполненный И. Е. Рисиным (объектная база анализа указанного автора включила следующие субъекты Федерации: Амурская, Астраханская, Белгородская, Брянская, Волгоградская, Калининградская, Кировская, Кемеровская, Липецкая, Нижегородская, Новосибирская, Омская, Пермская, Ростовская, Самарская, Свердловская,

Тамбовская области, Краснодарский, Ставропольский, Приморский края, Республика Алтай. Объем выборки — $\frac{1}{4}$ от общего числа субъектов Федерации), показал, что они отличаются существенным многообразием [8]. В то же время, как это не парадоксально, региональным стратегиям в недостаточной степени присущ именно стратегический аспект. Это выражается, например, в том, что такой важный элемент, как миссия, разрабатывался менее чем в половине рассмотренных упомянутым автором регионов. И даже в тех случаях, когда миссия все же разрабатывалась, качество ее формулировки дает много оснований для критики.

С позиций нашего анализа интересно отметить еще один момент. Как указывает И. Е. Рисин, среди изученных им региональных стратегий наблюдается довольно высокое разнообразие ориентаций их миссий. Как правило, они формулируются с учетом нескольких направлений будущего развития территорий. Характерна в этом отношении стратегия развития Амурской области, миссия которой состоит: «в достижении высокого, отвечающего современным требованиям уровня и качества жизни, комфортных условий для проживания на основе формирования конкурентоспособной экономики и развитой социальной сферы; в обеспечении высоких темпов сбалансированного социально-экономического развития; в органичной, основанной на конкурентных преимуществах, интеграции в экономическое межрегиональное и международное пространство на основе сотрудничества и кооперации»¹.

Что обращает на себя внимание в процитированной формулировке? На наш взгляд, в данном случае (и во многих других — цитирование и текстуальный анализ всех миссий, указанных в региональных стратегиях, не входит в задачи нашего анализа) происходит подмена ориентиров, когда инструментальные цели трансформируются в основные, из-за чего выхолащивается содержание стратегий развития. Нет, мы вовсе не против того, чтобы регионы России сбалансированно развивались, интегрировались в мировое социально-экономическое пространство и т. д. Но возникает вопрос относительно корректности такого рода стратегий: ради чего они разрабатываются и реализуются, если повышение качества и уровня жизни населения соответствующих территорий не формулируется как наивысший по значимости приоритет?

По нашему мнению, именно развитие человека, повышение качества и уровня жизни населения (не стоит забывать, что согласно Конституции России именно народ является источником власти в нашей стране, а значит, на его процветание должны быть в первую очередь направлены действия этой власти, как государственной, так и муниципальной) является наивысшим приоритетом государственной социально-экономической политики [6, 12 и др.], что должно находить отражение в региональных стратегических документах. А для достижения этого ориентира уже следует решать иные задачи, операционного характера, которые в стратегической иерархии занимают второй, более низкий уровень: развитие конкурентной среды, встраивание в национальные и транснациональные цепочки создания добавленной стоимости, создание благоприятного инвестиционного климата и т. д.

Итак, подводя итог нашего краткого рассмотрения, можно отметить ряд важных положений, резюмирующих результаты выполненного анализа.

Во-первых, современные условия развития требуют более широкого использования стратегического подхода к управлению региональными социально-экономическими системами. Это признано не только экспертным сообществом, но и на государственном уровне, что нашло закрепление в законодательстве и нор-

¹ Стратегия социально-экономического развития Амурской области на период до 2025 года (утв. постановлением Правительства Амурской области от 13 июля 2012 г. № 380) // <http://docs.cntd.ru/document/961723123>.

мативно-правовой базе на федеральном, региональном и муниципальном уровнях власти.

Во-вторых, стратегии территориального развития требуют унификации в части используемого при их разработке и реализации управленческого инструментария. К сожалению, сопоставление стратегий различных субъектов Федерации показывает, что они существенно различаются, причем эти отличия не могут быть объяснены лишь региональной спецификой. Причина этих отличий — неодинаковое понимание разработчиками стратегий приоритетов и целей развития социально-экономических систем регионов. В результате, реализация такого рода стратегий приводит не к сближению характеристик социально-экономического поля пространственного развития нашей страны, а к их неоправданно глубокой дифференциации.

В-третьих, главным стратегическим приоритетом государственной политики в целом и стратегий регионального развития в частности является повышение уровня и качества жизни населения. Все остальные цели, задачи, ориентиры должны носить подчиненный характер. Невыполнение этого принципа приводит на практике к неэффективности (не в операционном, а в глобально-стратегическом смысле) стратегий территориального развития.

Литература

1. Айрапетова А. Г. Концепция устойчивого развития единой эколого-экономической системы // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2014. № 5. С. 60–63.
2. Бабкина Л. Н., Скотаренко О. В. Методологические подходы и принципы формирования стратегии социально-экономического развития регионов // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2013. № 3. С. 30–36.
3. Буреш О. В., Масюто И. А. Управление устойчивым развитием региона: зарубежный опыт и российская практика // Вестник ОГУ. 2014. № 5. С. 53–59.
4. Вертакова Ю. В., Власова О. В. Методический подход к оценке стратегического потенциала системы здравоохранения региона // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2013. № 6. С. 24–28.
5. Вульфович Р. М. Проблемы совершенствования системы управления в ходе разработки и реализации Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2030 года // Управленческое консультирование. 2014. № 2. С. 100–107.
6. Мухина М. Г. Эволюция взглядов на роль и место человека в трудовой деятельности // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 6. С. 538.
7. Плотников В. А., Федотова Г. В. Программно-целевой метод в управлении экономикой региона // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2013. № 7. С. 2–9.
8. Рисин И. Е. Оценка современной российской практики стратегического планирования развития регионов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2013. № 2. С. 118–122.
9. Семин П. А. Регионализация в глобальной экономике и проблемы взаимодействия в сфере транспорта // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2014. № 1. С. 16–21.
10. Рохчин В. Е., Ротенберг Р. Б. Основные условия стратегического развития экономики административно-территориальных образований // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2014. № 1. С. 37–42.
11. Шамахов В. А., Плотников В. А. Стратегическое управление: глобальный подход // Управленческое консультирование. 2013. № 5 (53). С. 157–164.
12. Шматов В. В., Колбачев Е. Б., Переяслова И. Г. Модернизация экономики, технологические платформы и развитие человеческого капитала // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2011. Т. 4. № 127. С. 186–193.

References

1. Ayrapetova A. G. *Concept of a sustainable development of uniform ecology and economic system* [Kontseptsiya ustoychivogo razvitiya edinoi ekologo-ekonomicheskoi sistemy] // News of the St. Petersburg State University of Economics [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta]. 2014. N 5. P. 60–63. (rus)
2. Babkina L. N., Skotarenko O. V. *Methodological approaches and principles of formation of strategy of social and economic development of regions* [Metodologicheskie podkhody i printsipy formirovaniya strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov] // News of the St. Petersburg state University of Economics [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta]. 2013. N 3. P. 30–36. (rus)
3. Buresh O. V., Masyuto I. A. *Management of a sustainable development of the region: foreign experience and Russian practice* [Upravlenie ustoychivym razvitiem regiona: zarubezhnyi opyt i rossiiskaya praktika] // Messenger of OSU [Vestnik OGU]. 2014. N 5. P. 53–59. (rus)
4. Vertakova Yu. V., Vlasova O. V. *Methodical approach to an assessment of strategic capacity of health system of the region* [Metodicheskii podkhod k otsenke strategicheskogo potentsiala sistemy zdoravookhraneniya regiona] // News of the St. Petersburg state University of Economics [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta]. 2013. N 6. P. 24–28. (rus)
5. Vulfovich R. M. *The "Strategy of Social-Economic Development of St. Petersburg until 2030": City-Government Improvement Problems during the Preparation and Implementation Process* [Problemy sovershenstvovaniya sistemy upravleniya v khode razrabotki i realizatsii Strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Sankt-Peterburga do 2030 goda] // Administrative consulting [Upravlenskoe konsul'tirovanie]. 2014. N 2. P. 100–107. (rus)
6. Mukhina M. G. *Evolution of views of a role and place of the person in work* [Evolutsiya vzglyadov na rol' i mesto cheloveka v trudovoi deyatel'nosti] // Modern problems of science and education [Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya]. 2013. N 6. P. 538. (rus)
7. Plotnikov V. A., Fedotova G. V. *A program and target method in management of region economy* [Programmno-tsелеvoi metod v upravlenii ekonomiki regiona] // Financial analytics: problems and decisions [Finansovaya analitika: problemy i resheniya]. 2013. N 7. P. 2–9. (rus)
8. Risin I. E. *Assessment of modern Russian practice of strategic planning of development of regions* [Otsenka sovremennoi rossiiskoi praktiki strategicheskogo planirovaniya razvitiya regionov] // Bulletin of the Voronezh State University. Series: Economy and management [Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika i upravlenie]. 2013. N 2. P. 118–122. (rus)
9. Semin P. A. *Regionalization in global economy and interaction problems in the sphere of transport* [Regionalizatsiya v global'noi ekonomike i problemy vzaimodeistviya v sfere transporta] // News of the St. Petersburg State University of Economics [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta]. 2014. N 1. P. 16–21. (rus)
10. Rokhchin V. E., Rotenberg R. B. *Main conditions of strategic development of economy of administrative-territorial formations* [Osnovnye usloviya strategicheskogo razvitiya ekonomiki administrativno-territorial'nykh obrazovaniy] // News of the St. Petersburg State University of Economics [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta]. 2014. N 1. P. 37–42. (rus)
11. Shamakhov V. A., Plotnikov V. A. *Strategic management: global approach* [Strategicheskoe upravlenie: global'nyi podkhod] // Administrative consulting [Upravlenskoe konsul'tirovanie]. 2013. N 5 (53). P. 157–164. (rus)
12. Shmatkov V. V., Kolbachev E. B., Pereyaslova I. G. *Modernization of economy, technological platforms and development of the human capital* [Modernizatsiya ekonomiki, tekhnologicheskie platformy i razvitie chelovecheskogo kapitala] // Scientific and technical sheets of the St. Petersburg State Polytechnical University. Economic sciences [Nauchno-tehnicheskie vedomosti Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo politekhnicheskogo universiteta. Ekonomicheskie nauki]. 2011. Vol. 4, N 127. P. 186–193. (rus)