

# Некоторые вопросы управления социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации на основе системы стратегического планирования

Гагарина Г. Ю.<sup>1</sup>, Мирошников С. Н.<sup>2, \*</sup>

<sup>1</sup>Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова, Москва, Российская Федерация

<sup>2</sup>Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Российская Федерация; \*miroshnikov-sn@ranepa.ru

## РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются вопросы управления социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации. Показано, что среди проблемных и ключевых вопросов находится применение системы стратегического планирования. Выделены недостатки действующего законодательства в данной сфере деятельности. В качестве нового подхода анализируются три основных этапа в организации управления социально-экономическим развитием регионов, рассматриваются существующие риски и ограничения. Показано, что устойчивое развитие является следствием применения не отдельных инструментов, а комплексных системных подходов на основе стратегического планирования.

**Ключевые слова:** государственное управление, стратегическое планирование, система стратегического планирования, системный подход, инструменты регионального развития, инвестиционная привлекательность, эффективность управления, региональная политика, управление развитием

## Some Issues of Management of Social and Economic Development of Territorial Subjects of the Russian Federation Based on the System of Strategic Planning

Galina Yu. Gagarina<sup>a</sup>, Sergey N. Miroshnikov<sup>b, \*</sup>

<sup>a</sup>Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russian Federation

<sup>b</sup>Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation; \*miroshnikov-sn@ranepa.ru

## ABSTRACT

In the article questions of management of social and economic development of territorial subjects of the Russian Federation are considered. It is shown that among problematic and key issues application of a system of strategic planning is found. Shortcomings of the current legislation of this field of activity are allocated. As new approach three main stages in the organization of management of social and economic development of regions are analyzed, the existing risks and restrictions are considered. It is shown that sustainable development is a consequence of use not of separate tools, but integrated system approaches based on strategic planning.

**Keywords:** public administration, strategic planning, system of strategic planning, system approach, instruments of regional development, investment attractiveness, management efficiency, regional policy, management of development

---

В течение последних десятилетий в России происходили сложные экономические процессы, которые привели к значительным пространственным изменениям в распределении производственных мощностей, схемы расселения населения, распределения между территориями социально-экономического потенциала. Практически все исследователи отмечают, что изучение территориальных проблем и практических ситуаций является крайне сложным предметом экономической науки. Одновременно,

территориальная часть государственного управления признается наиболее слабо разработанной и требующей постоянного совершенствования. Необходима развитая и проработанная методология применения подходов и инструментов развития, обеспечивающая не только и не столько достижения отдельных целей и результатов, сколько позволяющие территории выйти на траекторию устойчивого развития. Реализация такого подхода не может не быть многофакторной деятельностью, учитывающей как экономические, так и социальные, образовательные, кадровые аспекты, должна строиться на основе планирования и стратегирования.

Современный период развития научных представлений о роли и месте государственного управления территориальным развитием базируется на сочетании двух подходов: с одной стороны — необходимости обеспечения устойчивого развития страны в условиях обострившихся противоречий и конкуренции между ведущими мировыми державами, что требует централизации управления и концентрации имеющихся ресурсов, применения более жестких форм и методов государственного регулирования экономики, с другой стороны — заинтересованности в диверсификации и децентрализации развития, акцента на полицентрическую пространственную организацию территорий при стимулировании самостоятельной деятельности региональных и местных органов управления [2].

Обеспечение социально-экономического развития страны и ее отдельных территорий как ключевое направление государственного управления включает в себя выбор направлений и подходов перестройки экономики, содействие ее инноватизации, обеспечение пространственного развития через реализацию государственных программ и национальных проектов, развитие и модернизацию инфраструктуры, совершенствование кредитно-денежной и фискальной политики. Все это требует эффективного выбора целей и результатов, инструментов их достижения с целью не только достижения выбранных целей, но и обеспечения возможностей дальнейшего роста [3].

При рассмотрении территориального развития социально-экономическая система определяется, как правило, как «регион» — целостная территориальная структура со своей историей, структурой, формой управления, сложившейся экономикой, схемой расселения жителей и другими особенностями.

Понятие «регион» всегда имеет территориальную привязку. В «Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13, однозначно определено, что «регион — часть территории Российской Федерации в границах территории субъекта Российской Федерации».

При этом следует особо отметить, что с точки зрения системного управления, в ряде случаев понятие региона как социально-экономической системы может быть шире и уже данного определения субъекта Российской Федерации.

Однако в целях формулирования государственной политики, выработки направлений, целей и задач государственного управления развитием территорий необходимо рассматривать регион как субъект управленческого воздействия, что означает однозначное совпадение региона и субъекта Российской Федерации. Данное понимание используется в настоящей работе, в которой понятия регион и субъект Российской Федерации употребляются как тождественные.

Социально-экономическое развитие территорий Российской Федерации, ее регионов и муниципальных образований не может осуществляться без плановой основы, без программ, разрабатываемых на основе региональных и муниципальных стратегий, определяющих направления движения и применяемые инструменты, способы реализации планов и механизмы достижения ключевых целей.

Теоретические построения и практические исследования строятся, как правило, на анализе различных региональных и территориальных проблем, особенностей

и ситуаций на базе классических и новейших технологий, системных подходов, использования теории самоорганизующихся систем, структурно-целевой модели, основных экономических теорий, концепции устойчивого развития.

Следует отметить, что планирование действий, понимаемое как альтернатива непосредственному реагированию на сложившиеся ситуации, как попытка обеспечить упреждающее реагирование на внутренние и внешние факторы, характерно для органов власти и управления уже более 5 тысячелетий. Уже в период возникновения первых цивилизаций и крупных государств планирование и реализация различных проектов, строительство и укрепление городов, оборонительных сооружений, населенных пунктов, дорог, ирригационных систем, поиск ресурсов для осуществления данных действий являлось одной из важнейших государственных функций. Опыт истории однозначно указывает на преимущества и лидирующие позиции тех стран, которые активно внедряли методы государственного планирования, определения долгосрочных целей и направлений развития.

В конце XIX — начале XX в. такое участие государства в социально-экономическом развитии территорий приобрело системный характер. При этом характер планирования изменялся одновременно с изменением понимания роли и форм деятельности государства.

Научное обсуждение вопросов государственного управления, которое исторически воспринимается как форма осуществления государственной власти, продолжается практически во все время существования государств. Еще Конфуций в своих работах в VI–V вв. до н. э. предлагал пути и возможности идеального управления государством, а Платон в своих «Диалогах» пытался сформулировать основы идеального государства с эффективной системой управления.

Качественное изменение форм, методов и инструментов государственного управления требует изучения, осмысления и использования лучших практик управления, наработанных как в бизнес-среде, так и в различных органах государственного управления. Только применение лучших инструментов развития территорий даст возможность конкурировать с наиболее развитыми странами, обеспечит опережающие темпы развития, позволит привлечь инвестиции и реализовать стратегические программы.

Теоретические основы модели управления, которая применялась практически на протяжении всего XX в., были заложены М. Вебером и В. Вильсоном еще в конце XIX в. Такая модель носит название «управление по вертикали», «рациональная бюрократия», или «веберианская» и широко применялась как в частном, так и общественном секторах управления. Основными ее характеристиками являются:

- иерархическое подчинение по вертикали;
- жесткое распределение функций между подразделениями (органами) одного уровня (по горизонтали);
- развитое правовое регулирование и абсолютная дисциплина;
- создание корпуса профессиональных управленцев.

Данная модель управления направлена на обязательное выполнение принятых наверху пирамиды планов и указаний при полном и своевременном освоении выделенных ресурсов. Основным методом является процессная деятельность, которая характеризуется отсутствием ответственности за достижение или недостижение результатов, которые должны были появиться после завершения всех процессов как следствие освоенных финансовых, материальных и иных ресурсов.

Соответствующей модели централизации и вертикализации системы государственного управления была и модель государственного планирования. Все планы разрабатывались органами или представителями власти, их обсуждение было минимальным, а выполнение — обязательным. Такую систему можно назвать директивным планированием. Его характеристиками является слабая проработанность, отсутствие ис-

пользования сложных и научных подходов, сильная зависимость от личности, позиции и взглядов высшего руководителя или руководства.

Неэффективность модели вертикального управления для решения задач регионального развития в современных условиях, связанная с недостижением целей и/или завышенными расходами на их достижение, сделала необходимым разработку применения иных способов и моделей управления и планирования.

Лидером этих процессов в первые десятилетия XX в. стала Россия. Разработанная и реализованная в начале века программа массового переселения в Сибирь миллионов крестьянских семей, создание единой транспортной сети речных маршрутов в европейской части России в 1912 г., разработка и реализация в течение 15 лет Плана ГОЭЛРО, изменившего экономику страны. Разработка, принятие и реализация пятилетних планов развития народного хозяйства, программа индустриализации позволили на плановой основе ликвидировать разрушительные последствия революции и гражданской войны, обеспечить перевод экономики на новую технологическую основу, находящуюся на высоком для того времени уровне.

После Великой Отечественной войны убедительными примерами возможностей и способностей российской системы планирования стали не только пятилетние (семилетние) планы народнохозяйственного развития страны, но и программы освоения космоса, создания ядерного щита и атомного машиностроения.

Национальное программирование стало ведущим инструментом планирования во многих странах. Примерами являются Новый курс президента США Рузвельта, послевоенный План Маршалла, программы восстановления и развития в странах Западной Европы (50–60-е годы), а в более позднее время — в странах Юго-Восточной Азии. Следует подчеркнуть, что, несмотря на наличие прогрессивных подходов в планировании, преобладающей в системах государственного управления оставалась веберовская модель.

Обеспечение социально-экономического развития страны и ее отдельных территорий как ключевое направление государственного управления включает в себя выбор направлений и подходов перестройки экономики, содействие ее инноватизации, обеспечение пространственного развития через реализацию государственных программ и национальных проектов, развитие и модернизацию инфраструктуры, совершенствование кредитно-денежной и фискальной политики. Все это требует эффективного выбора целей и результатов, инструментов их достижения.

С начала 60-х годов прошлого века в бизнес-среде, а затем и в государственном управлении стала активно применяться модель, направленная на достижение конкретных результатов, которые должны были стать следствием произведенных расходов. Ее главная особенность — жесткий контроль соответствия выделенных ресурсов и поставленных целей, расширение связей между различными органами (подразделениями) и программных и проектных инструментов организации деятельности. В различных странах использовались разные названия для такой модели: программно-целевой метод, проектно-целевой подход, бюджетирование, ориентированное на результат (БОР). При внедрении в государственном управлении, в англосаксонских странах, Скандинавии и в странах Юго-Восточной Азии метод получил весьма распространенное в литературе название New Public Management (NPM).

Используемые инструменты планирования, в особенности государственного планирования, стали, при основной опоре на метод программирования, использовать научные подходы, ориентацию на мнения бизнес-структур и общественное мнение. Во многих странах планирование было отнесено к сфере нормативного регулирования, принимались законы о планировании и значительное число иных нормативных актов, была создана и развита система государственных органов, отвечающих за различные формы планирования и прогнозирования.

Основным подходом стало долгосрочное (от пяти лет) планирование с исполь-

зованием программно-целевой модели, ориентированной на разработку и принятие не одного, а совокупности комплексных решений, направленных для постановки целей и задач на разных уровнях и в разных сферах государственного управления.

Несмотря на новизну применяемых инструментов модель дала как положительные, так и отрицательные результаты. Акцент на результатах в ряде случаев позволил повысить эффективность управления, однако в большей степени это было характерно в бизнес-структурах, ориентированных на получение прибыли, часть которой расходовалась на стимулирование управленцев и всех участников проекта или программы.

В органах государственного управления, как в развитых, так и в развивающихся странах, а также и в Российской Федерации, практиковавшей метод БОР в работе федеральных органов исполнительной власти в 2000-х годах, общая оценка применения NPM была нейтральной, или даже негативной. Сохранение процессных методов работы, дополнительная нагрузка на исполнителей, их слабая заинтересованность привели к появлению в программах избыточно большого числа показателей, которые трудно контролировать. Недостижение конечных целей при выполнении промежуточных этапов оказалось главным недостатком указанного подхода к управлению.

Также можно выделить и иные недостатки данного подхода в планировании и государственном управлении. Среди них слабая согласованность различных программ, недостатки целеполагания и определения приоритетов, отсутствие системных механизмов выбора территорий реализации и формирования перечней объектов и строек программы, недостатки финансирования в рамках бюджетного процесса.

Поэтому начиная с 80-х годов прошлого века начали развиваться представления о государстве как ключевом игроке в сфере создания, развития и осуществления задач развития, социально-экономических решений, востребованных обществом, но недостижимых в рамках рыночной экономики и открытой конкуренции. Государство в такой модели формирует системы ценностей, нормативные установки общества в постоянном контакте, диалоге и взаимодействии с представителями бизнеса, некоммерческих организаций и гражданского общества. При этом важное значение имеет новый подход к планированию, генерирование видения будущего, с учетом ресурсов, потребностей, стратегических целей, общественных приоритетов и научных взглядов на пути и способы решения поставленных задач и используемых инструментов.

Данный метод получил название стратегического планирования и очень широкое распространение. Характерной его особенностью является открытость процесса планирования, широкое использование общественного мнения и интересов бизнес-структур, привлечение экспертного и научного сообщества к разработке стратегий, проектов и программ.

В зависимости от страны и приоритетов исследователей, форм государственного управления в различных работах данная модель получила название «клиент-ориентированное государство», «сервисное государство», «эффективное государство» и «государство развития». Последнее название стало наиболее часто употребляемым.

Основы данного подхода были первоначально заложены в азиатских странах — Японии, Индонезии, Сингапуре и других. Используемая модель предполагала сильную роль государства в обеспечении социально-экономического развития с использованием активного вмешательства в производственную деятельность и процессы сбыта и обмена товарами и услугами, реализацию политики индустриального протекционизма, стимулирования новых видов и отраслей промышленности, инновационной деятельности, создания благоприятных условий для предпринимательства, инноваций и инвестиций, акцент на техническое перевооружение

и развитие компетенций.

В целях развития инновационной деятельности государство развития может ограничивать до определенной степени конкуренцию, стимулируя производство в выбранной сфере, создание кластеров и технологических цепочек, снижать административные барьеры, гарантируя государственную поддержку.

Следует учитывать, что «государство развития» предполагает реформирование государственного управления и изменение его содержания. Формирование и развитие постоянного взаимодействия и сотрудничества государства с бизнесом, некоммерческими организациями и гражданами требуют нового качества работы чиновников в рамках новых полномочий и правил деятельности. Эффективность применения азиатской модели основывается на возможности противопоставлять национальные интересы устремлениям частных бизнес-групп, а также использовать меры содействия и поощрения вместо запретов и ограничений.

Для этого государство должно сформулировать и определить основные направления развития, выбрать стратегические цели, разработать ключевые программы, планы и задачи, выбрать для их реализации и решения подходящие инструменты и подходы, мобилизовать ресурсы, добиться поддержки бизнес-сообщества и граждан, привлечь научное и экспертное сообщество, обеспечить развитие кадрового потенциала. Фактически, государству, политической власти в целях развития необходимо взять на себя функции менеджера всех основных стратегий и проектов, обеспечить необходимое администрирование и привлечение ресурсов, постоянно сотрудничая с общественными структурами.

Соответствующая европейская модель начала формироваться значительно позже, что обусловлено трудностью переноса азиатских традиций и менталитета в иную управленческую среду. Следует подчеркнуть, что использование модели государства развития — определяющего субъекта управления социально-экономическими процессами, регулирующим нормативные рамки развития, базирующимся на демократической основе, взаимодействующего с общественными и бизнес-структурами, стремящимся избежать крайностей национальных и политических конфликтов — является весьма привлекательным как для России, так и других постсоциалистических стран.

В конце XX — начале XXI вв. в условиях технологического прогресса, цифровых технологий и ускорения развития отдельных территорий на базе NPM и модели государства развития начала формироваться модель управления, именуемая в зарубежной литературе «New Governance» (NG) — «новое управление», «новая власть» (табл.).

Ее основой стали ориентация на потребителя услуг и сетевые услуги, развиваемые с учетом общественного спроса. При этом важное значение уделяется максимальному учету мнения потребителей товаров и услуг, а также привлечению к сотрудничеству широкого круга участников. В бизнес-сфере — это развитие кооперации, в государственном управлении — сотрудничество с частными компаниями на основе государственно-частного партнерства, некоммерческими и общественными организациями. Причем чрезвычайно важно наличие такого сотрудничества не только для реализации принятых решений, достижения уже объявленных целей, но и при формировании стратегий, программ и проектов.

Легко заметить минимальное отличие модели нового управления от модели государства развития, которое состоит лишь в применении новых технологий и цифровых решений, обеспечивающих более широкий учет общественных требований и ускорение принятия решений. Следует подчеркнуть, что именно такой подход является парадигмой развития технологичных, цифровых форм управления, особенно в государственной сфере, что позволяет обеспечивать быстрое и беспрепятственное движение вперед при сохранении преимуществ двух ранее при-



**Сравнение моделей управления**  
Table. Comparison of management models

<div style="display: inline-block; transform: rotate(-45deg);">                     Модель Принципы                 </div>	Классическая (веберовская)	Проектно- целевая (NPM)	Государство развития	Новое управление (NG)
<b>Принцип организации взаимодействий</b>	Иерархия → Приказы, поручения	Рынок → Договор, обмен	Сеть → Партнерство, согласование	Партнерство → Взаимодействие
<b>Степень зависимости участников</b>	Жесткая зависимость	Независимость	Взаимозависимость	Взаимозависимость
<b>Фокусировка модели</b>	На процедуры	На эффективность и результативность	На участие и партнерство	На сетевое сотрудничество
<b>Характеристики</b>	Отлаженные процессы, лояльные компетентные кадры	Дерегуляция, создание нового, трансформация, экспертиза	Обратная связь, учет мнений заинтересованных лиц (стейкхолдеров) при постановке целей	Постоянная связь, учет мнений
<b>Планирование</b>	Вертикальное, директивное	Целевое, ориентированное на результат	Стратегическое Программное	Стратегическое Согласованное по направлениям

Таблица составлена авторами.

менявшихся моделей управления и минимизации их негативных сторон.

Таким образом, исследования, направленные на выработку современной методологии государственного управления с позиции совершенствования подходов к управлению, регламентации его этапов, выбору методического и инструментального обеспечения, являются актуальным и приоритетным научным направлением, актуальной задачей, решение которой будет способствовать росту национальной и региональной экономики, ее конкурентоспособности, обеспечивать повышение качества жизни российских граждан.

В Российской Федерации стратегическое планирование в настоящее время строится на основе Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — 172-ФЗ).

По мнению большинства представителей экспертного и научного сообщества, принятие 172-ФЗ стало большим шагом в направлении регламентации и нормирования всей деятельности в сфере стратегического планирования, даны основные определения, сформулированы основные полномочия — права и обязанности — основных участников.

В соответствии с законом «стратегическое планирование — деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Феде-

рации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации».

Если не останавливаться на достоинствах, то следует отметить, что недостатки закона и его реализации за прошедшие с даты принятия 4 года также значительны.

Текст закона отличается повторами и неполнотой определений встречающихся терминов и понятий. Остается открытым вопрос — чем стратегическое планирование отличается от «нестратегического».

В первом, основном, процитированном выше определении встречаются понятия «социально-экономическое развитие» и «устойчивое социально-экономическое развитие». При этом не определяется, что это такое и чем различаются данные понятия.

Практически все содержание закона направлено на определение перечня, регламентацию содержания, порядок разработки и принятия документов стратегического планирования. Практическая деятельность — единственно возможный инструмент достижения «цели социально-экономического развития» — упоминается лишь в двух пунктах: определении понятия «система стратегического планирования — механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения», а также, как задача № 5 (из 10) стратегического планирования — «формирование и **проведение комплекса мероприятий, обеспечивающих достижение целей и решение задач социально-экономического развития** Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

Можно вести дискуссию о подходах к решению задачи № 1 стратегического планирования (п. 1 ст. 8 Закона) «координация государственного и муниципального стратегического управления, и мер бюджетной политики», однако большое число исследователей и практиков склоняются к мнению, что данная задача не будет решена, поскольку приоритет бюджетного законодательства и бюджетных правил Минфина России сохранится на долгое время, и, следовательно, стратегическое целеполагание все время будет подменяться постановкой локальных задач.

Отчасти этим можно объяснить невыполнение требований закона «до 1 января 2018 г. разработать стратегию социально-экономического развития Российской Федерации» и иных положений ст. 47 Закона.

Поэтому можно сделать вывод — система стратегического планирования, о необходимости которой говорит 172-ФЗ, не сложилась за 4 года после принятия данного закона.

Но, как справедливо отмечал римский философ-стоик Луций Анней Сенека, «для корабля, который не знает, куда он плывет, никакой ветер не может быть попутным». Если на федеральном уровне можно ориентироваться на Указы Президента России и основные направления деятельности Правительства Российской Федерации, то регионам, основные параметры социально-экономического развития которых кардинально различаются, невозможно говорить о развитии без использования системы стратегического планирования.

Поэтому для регионов применение системы стратегического планирования яв-



ляется жизненно необходимым и крайне актуальным в современных условиях. Социально-экономическое развитие российских регионов и муниципальных образований должно осуществляться на основе стратегий, планов и программ, которые послужат базой текущих и среднесрочных программ экономической политики, а также предопределяют будущее развитие территории. На основе стратегии для каждого отдельного сектора экономики должны быть определены приоритеты развития, механизмы достижения целей, объемы необходимых ресурсов и потребность в привлечении инвестиций [1].

В настоящее время практически все регионы имеют утвержденные стратегии и иные документы стратегического планирования, которые, в соответствии с п. 4 ст. 47 172-ФЗ, «считаются действительными до окончания установленного в них срока», однако качество их крайне низкое.

В последнее время в достаточно многочисленных публикациях проводится анализ практических проблем управления развитием, подготовки различных стратегий, программ и планов, а также результатов их осуществления. При этом можно отметить как многообразие демонстрируемых подходов, так и противоречивость трактовки применяемых терминов, а также и неопределенность достигаемых результатов.

Наиболее часто встречающимся подходом является планирование развития как процесса некоторого роста, увеличения целевых показателей, приращение объема товаров и услуг. Такое сведение развития к росту количественных показателей оставляет вне поля внимания внутренние изменения региональной социально-экономической системы, на которую направлены управленческие воздействия, а также качественные изменения, происходящие как в системе в целом, так и в ее отдельных частях.

Так во многих субъектах федерации, муниципальных образованиях стратегии и программы социально-экономического развития представляют, как правило, из себя набор мероприятий, направленных на стимулирование роста показателей различных отраслей экономики, а также социальной сферы. При подготовке документов не анализируется взаимовлияние отдельных направлений деятельности, не учитывается поведение отдельных частей социально-экономической системы данной территории, возможности создания условий для саморазвития и предпосылок для дальнейшего устойчивого развития. В результате этого многие усилия органов власти и управления остаются малоэффективными, а достигнутые результаты не соответствуют вложенным силам и средствам [4].

Необходимо подчеркнуть, что, рассматривая регионы как саморазвивающиеся социально-экономические системы, следует учитывать не только применяемые меры воздействия, но и поведение системы, реагирующей на данный управленческий посыл.

Такой подход позволяет по-новому определить возможности, формы, инструменты и подходы в государственном и муниципальном управлении социальном, технологическом, инфраструктурном и человеческом развитии — обязательных элементах и составных частях того, что мы называем региональным социально-экономическим развитием [5].

Несмотря на теоретическую проработанность указанного рассмотрения, направленного на трактовку развития как процесса и результата совокупных воздействий, а не некоторого перечня управленческих усилий, имеющих целью достижение установленных результатов, в реальной управленческой деятельности эти воззрения часто оказываются смешанными.

В результате достижение показателей превращается в самоцель, происходит подмена улучшения качества и позитивного развития отчетностью о достигнутых целях и результатах.

Как пример этого в ряде регионов (Республика Алтай, Карачаево-Черкесская, Хакасия, Еврейская АО, Кировская и Курганская области) можно привести создание условий для развития инноваций и стимулирование их разработки без обеспечения возможностей

для последующего их внедрения. В этом случае управленческие усилия, зафиксированные в отчетах, включая значительные затраты бюджетных средств, не приводили к реальному повышению социально-экономического развития территории, давая основания для социального недовольства, порождая конфликт интересов, демотивацию разработчиков и участников процесса, и, даже, определенную дискредитацию власти.

Отметим, что управление какой-либо системой или объектом подразумевает выбор необходимых и подходящих инструментов и подходов. При этом и объект управления, и достигаемый результат в свою очередь должны рассматриваться и использоваться как инструменты дальнейшего развития, как способ повышения эффективности деятельности, превращения изменений в целенаправленное достижение нового качества социально-экономического состояния региона.

Важнейшей характеристикой, признаком развития является его необратимость. Новое качество можно разрушить, новое состояние ликвидировать, но разрушение не есть обращение развития, это иной процесс изменений — процесс регресса, деградации или распада.

Поскольку необратимость, наличие внутренних качественных изменений, внутренняя динамика изменений системы характеризуют ее развитие, то отсюда следуют два важных вывода.

Прежде всего следует отметить, что не всякая система может развиваться, стать объектом управления развитием. Внутренних и внешних ресурсов возможностей должно быть достаточно не только для восприятия управляющих воздействий, не только для изменений в заданном направлении, но и для формирования саморазвития, поддержания качественного роста и нового качественного состояния, инициированных управленческими импульсами.

Во-вторых, рассматривая развитие как качественные изменения системы и ее составных частей, необходимо отметить существование точки, когда определенные, ранее существовавшие качества и функции оказались утраченными, прекратили свое функционирование и/или реализацию, а новые еще не сформировались окончательно в степени, достаточной для удовлетворения потребительского спроса и/или выполнения полномочий.

Если такая точка достигается для всей системы и/или значительного числа ее важнейших частей, то это грозит потерей управляемости на определенный период времени, что является значительным риском для органов управления, в особенности — органов государственного управления, если рассматривать в качестве объекта управления социально-экономическую систему субъекта федерации.

Для достижения относительно простых целей достаточно непосредственного воздействия, применения простых инструментов управления. Если же результатом является не увеличение показателя, а качественное изменение системы или ее значимых частей, то необходимо использование более сложного, системного подхода и постепенного влияния на систему и/или ее элементы с оценкой на каждом шаге происходящих изменений и достигнутых результатов.

Использование указанного подхода в управлении, в особенности в государственном управлении региональным развитием, означает необходимость выделения трех этапов в организации рассмотренного типа стратегического управленческого воздействия:

- 1) выявление, в том числе на основании наилучших практик и опыта, и устранение элементов, препятствующих реализации механизмов регионального развития, включая элементы управления развитием в сфере государственных структур;
- 2) применение специальных инструментов воздействия на отдельные элементы рассматриваемой системы с целью достижения первичных результатов, которые могут иметь собственную ценность, но и обязаны послужить катализаторами дальнейших изменений;

3) выбор, разработка и внедрение системных подходов, воздействующих на крупные части системы и на всю нее в целом.

Реализацию данных этапов деятельности на региональном уровне, включая разработку стратегий, концепций и комплексных программ развития, а также иных стратегических документов на первоначальном этапе следует считать внедрением системы стратегического планирования.

С точки зрения такого рассмотрения деятельность органов государственного управления по повышению привлекательности территории для инвестиций, ее инвестиционной привлекательности соответствует первому этапу управления социально-экономическим развитием. При этом к основным мероприятиям, приводящим к достижению поставленных результатов, следует отнести внедрение в регионах стратегий и целевых моделей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата; обеспечение качества и доступности инженерной инфраструктуры как одного из важнейших, определяющих факторов для начала реализации большинства инвестиционных проектов; реализацию кластерного подхода и повышение качества человеческого капитала.

Ко второму этапу следует отнести активизацию использования специальных инструментов: взаимодействия власти и бизнеса, направленного на реализацию инвестиционных проектов в интересах развития территории, включая применение государственно-частного партнерства, концессионных соглашений, специальных инвестиционных контрактов, а также проектного подхода как нового инструмента реализации проектов и программ повышения эффективности государственного управления.

Использование системных подходов, развитие сложившихся и перспективных тенденций повышения качества жизни, совершенствование государственного управления и его кадрового обеспечения следует рассматривать как элементы третьего этапа стратегического управления.

Следует подчеркнуть, что требование системности к управлению является ключевым. Поэтому стратегический анализ региона как объекта управления должен включать в себя анализ управления как системы, системное рассмотрение внешней среды (возможности и угрозы), системные подходы к реформированию и развитию самого процесса государственного управления, развитие компетенций управляющей команды.

Рассматривая регион как комплексную социально-экономическую систему, следует выделить пространственное развитие и ориентацию на результат с применением проектного подхода как ключевые направления государственного управления в современных условиях. Не менее важным является развитие кадрового обеспечения государственного управления с использованием системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих.

В заключение следует отметить, что первый этап описанного стратегического подхода не является самоценным, приводящим к достижению ощутимых результатов повышения качества жизни и объемов производства, однако он обязателен для начала реализации второго и третьего этапов. Использование специальных инструментов развития (государственно-частное партнерство, концессионные соглашения, специальный инвестиционный контракт и т. п.) есть решение относительно простых задач, в которых важен конкретный результат и сроки его достижения. Это позволяет, при правильном и эффективном применении данных инструментов, достичь поставленную цель в установленные сроки. В ряде случаев именно это необходимо для достижения быстрых результатов, однако не всегда вызывает положительный социальный эффект.

Реализация же системных подходов — третий этап стратегического подхода — является важнейшим с точки зрения рассмотрения региона как саморазвивающейся-

ся системы, способом достижения нового качества жизни, более высокого социально-экономического уровня территории и необходимой эффективности государственного управления.

## Литература

1. Архипова Л. С., Гагарина Г. Ю., Чайникова Л. Н. Стратегическое развитие российских регионов / Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова». М., 2016.
2. Валентей С. Д. Экономические, бюджетно-финансовые и налоговые основы федерализма // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2016. № 30 (629). С. 27–44.
3. Гагарина Г. Ю., Рыжакова А. В. Формирование государственной региональной политики в условиях возникновения экономики инновационного типа // Государственное регулирование экономики и повышение эффективности деятельности субъектов хозяйствования : Материалы XIII Международной научно-практической конференции. 2017. С. 48–49.
4. Мирошников С. Н. Государственное управление территориями — управление развитием: особенности, этапы, риски // Экономика и управление. 2018. № 5 (143). С. 47–53.
5. Мирошников С. Н. Сущность и содержание понятий «государственное управление» и «управление развитием» в современных условиях // Перспективы науки. 2018. № 9 (108). С. 40–45.

## Об авторах:

**Гагарина Галина Юрьевна**, заведующий кафедрой национальной и региональной экономики Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова (Москва, Российская Федерация), доктор экономических наук, доцент; galina\_gagarina@mail.ru

**Мирошников Сергей Николаевич**, заместитель директора экспертно-аналитического Центра региональных исследований Института «Высшая школа государственного управления» Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва, Российская Федерация), кандидат физико-математических наук, доцент; miroshnikov-sn@ranepa.ru

## References

1. Arkhipova L. S., Gagarina G. Yu., Chaynikova L. N. Strategic development of Russian regions / Plekhanov Russian University of Economics. Moscow, 2016. (In rus)
2. Valentyey S. D. Economic, budgetary, financial and tax bases of federalism // Analytical bulletin of the Federation Council of Federal Assembly Russian Federation [Analiticheskii vestnik Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya RF]. 2016. N 30 (629). P. 27–44. (In rus)
3. Gagarina G. Yu., Ryzhakova A. V. Formation of the state regional policy in the conditions of emergence of economy of innovative type // State regulation of economy and increase in efficiency of activity of subjects of managing: Materials of the XIII International scientific and practical conference. 2017. P. 48–49. (In rus)
4. Miroshnikov S. N. Public administration of territories — management of development: features, stages, risks // Economy and management [Ekonomika i upravlenie]. 2018. N 5 (143). P. 47–53. (In rus)
5. Miroshnikov S. N. Essence and maintenance of the concepts “public administration” and “management of development” in modern conditions // Prospects of science [Perspektivy nauki]. 2018. N 9 (108). P. 40–45. (In rus)

## About the authors:

**Galina Yu. Gagarina**, Head of the Chair of National and Regional Economy of Plekhanov Russian University of Economics (Moscow, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Associate Professor; galina\_gagarina@mail.ru

**Sergey N. Miroshnikov**, Deputy Director of the Expert-Analytical Center for Regional Studies of Institute of Public Administration and Civil Service of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation), PhD in Physics and Mathematics, Associate Professor; miroshnikov-sn@ranepa.ru