

УДК 316,42 : 353 (470.13) (045)

**Кондраль Дмитрий Петрович**

кандидат политических наук,  
доцент кафедры гуманитарных  
и социально-экономических дисциплин  
Сыктывкарского филиала  
Российского университета кооперации  
dom-hors@mail.ru

**СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ  
РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ  
КАК МЕХАНИЗМ  
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**Аннотация:**

*В статье рассмотрен вопрос стратегического планирования процессов регионального развития. Автор анализирует политический аспект стратегирования территорий страны, акцентируя внимание на основных проблемных вопросах данного процесса и предлагая рекомендации по его совершенствованию.*

**Ключевые слова:**

*стратегическое планирование, политическое управление, процесс развития территорий, гражданское общество.*

**Kondral Dmitry Petrovich**

PhD of Political Sciences, Assistant Professor of  
the Department for Socioeconomic  
Disciplines and the Humanities,  
Syktyvkar branch of  
the Russian University of Cooperation  
dom-hors@mail.ru

**STRATEGIC PLANNING OF  
THE REGIONAL DEVELOPMENT  
AS A MECHANISM OF  
TERRITORIAL ADMINISTRATION**

**The summary:**

*The article discusses strategic planning of the regional development processes. The author studies the political aspect of the strategic development of the country's territories with a focus on the main problems of the subject. The guidelines on the improvement of the strategic planning are suggested as well.*

**Keywords:**

*Strategic planning, political administration, regional development, civil society.*

Начало XXI в. в России стало временем стабилизации социально-экономической и политической сфер. Широкое распространение в это время получила идея планирования основных показателей развития страны и регионов. Это нашло отражение в создании как общероссийских, так и региональных стратегий развития, которые выступили в качестве управленческой опоры политического режима, позволяющей задавать параметры механизмам менеджмента, оказывающим влияние на социально-экономическое и общественно-политическое развитие территорий.

Региональные отечественные стратегии имеют свои отличительные черты от аналогичных европейских или азиатских вариантов стратегий, что определяется во многом спецификой системы политического управления и тенденциями ее развития и приводит к их неоднозначности с точки зрения как европейского, так и азиатского вариантов менеджмента [1]. Специфичность региональных стратегий развития характеризуется такими основными факторами, как: наличие (или отсутствие) в регионе качественной информационно-аналитической базы, направленность основных тенденций регионального развития, степень коррумпированности, наличие полноценных институтов гражданского общества, способных формировать управленческую базу в регионе, степень осознанности политических процессов в среде элит регионов. В зависимости от этих факторов при реализации стратегий применяются специфические управленческие технологии и алгоритмы: оценочные и аналитические технологии, технологии выбора и реализации программ, а также анализа результатов их реализации. При этом следует отметить, что, ввиду слабой развитости институтов гражданского общества, анализ качества этих технологий и их применимость отдана на откуп государственным структурам, что не всегда приводит к формированию должной региональной системы управления.

Главные задачи стратегического планирования территориального развития в научной литературе приводятся следующие: «позиционирование региона на разных иерархических уровнях; анализ и выявление территорий и отраслей с различным потенциалом роста; проведение районирования для целей региональной политики; разработка сценарных прогнозов и концепции имиджевой политики региона; создание системы мониторинга регионального развития» [2]. В идеале каждый регион должен заниматься проработкой данных вопросов. Однако на практике в большинстве регионов отсутствует материально-техническая и интеллектуальная база для перспективной проработки данных вопросов, что приводит к неэффективности системы управления в целом. Это происходит несмотря на наличие таких государственных структур, как Минрегионразвития и Минэкономразвития, чья деятельность должна являться основополагающей в вопросах стратегического развития территорий.

Данные вопросы требуют формирования региональных аналитических структур, способных просчитывать основные направления регионального развития и предлагать концепции изменения региональных систем в соответствии с изменением факторов внешней и внутренней среды, с одной стороны, и сохранением основных параметров систем – с другой. Создание системы управления, имеющей на уровне регионов данные аналитические структуры, может стать основой позитивного развития территорий и может быть реализовано в полной мере лишь с развитием институтов гражданского общества. Однако современная политика региональных властей в связи с вновь возникшими кризисными явлениями и слабой системой демократического управления направлена прежде всего на поддержание среднего уровня развития территорий в аспекте общероссийского прогнозирования основных показателей, а не на формирование качественного кадрового управленческого звена [3], что в результате может приводить к неэффективности функционирования управленческой структуры регионов. При этом выборы глав регионов в данном случае могут лишь усугубить проблему, закрепив за регионами «неэффективных» руководителей, поддерживаемых «партией власти».

Сама идея планирования не является однозначной, так как при изменении внешних или внутренних факторов среды цели и задачи развития могут изменяться, что, при отсутствии должной системы управления, может приводить к неэффективности проводимой политики в целом и, как следствие, к централизации управления. Результат данного неэффективного руководства, как считали исследователи-классики М. Фридман и Р. Фридман следующий: «Экономическая свобода – важнейшая предпосылка политической свободы. Давая людям возможность организовывать совместную деятельность без принуждения или централизованного управления, она ограничивает сферу действия политической власти. Кроме того, свободный рынок обеспечивает рассредоточение власти и таким образом предотвращает чрезмерное усиление государства. Сосредоточение экономической и политической власти в одних руках является прямым путем к тирании» [4, с. 17]. Таким образом, планирование должно выстраиваться в соответствии с учетом прежде всего степени свободы, необходимой для демократической реализации намеченных планов.

Об идее планирования Фридрих Август фон Хайек писал следующее: «Популярность идеи "планирования" связана прежде всего с совершенно понятным стремлением решать наши общие проблемы по возможности рационально, чтобы удавалось предвидеть последствия наших действий. В этом смысле каждый, кто не является полным фаталистом, мыслит "планово". И всякое политическое действие – это акт планирования (по крайней мере, должно быть таковым), хорошего или плохого, умного или неумного, прозорливого или недалеконovidного, но планирования. Экономист, который по долгу своей

профессии призван изучать человеческую деятельность, неразрывно связанную с планированием, не может иметь ничего против этого понятия» [5].

Существенным фактором современного процесса развития страны и территорий является процесс модернизации. Современная политическая модернизация направлена на формирование, развитие и распространение в стране и регионах современных политических институтов, практик, культуры, а также современной политической структуры. При этом под современными в настоящее время понимаются демократические общества. Как справедливо заметил Роберт Даль, «сегодня идея демократии получила всеобщее признание. Большинство режимов претендуют на право обозначаться словом демократия» [6, с. 8]. В связи с этим модернизация напрямую связана с демократизацией общественно-государственной системы и созданием эффективных механизмов артикуляции и агрегации интересов общества. Эффективность заключается прежде всего в увеличении возможностей общества влиять на политические процессы. Таким образом, стратегирование как политический процесс должно учитывать интересы и элиты региона, и всего населения, выраженные через институты гражданского общества.

Йозеф А. Шумпетер, определяя одну из основных демократических функций общества – функцию выбора органов власти, писал: «В условиях демократии... первичная функция голосования избирателей – формирование правительства. Это может означать выборы всех представителей администрации. Подобная практика, однако, свойственна главным образом выборам местного правительства... Рассматривая только национальное правительство, мы можем сказать, что формирование правительства практически сводится к решению, кто будет лидером» [7].

Население страны в большей степени на выборах отдает предпочтение той партии или лидеру, которые отражают интересы правящей элиты и поддерживаются ею. Учет партийного представительства в Государственной думе V и VI созывов (2007–2011 и 2011–2015 гг.) показывает, что большинство мест занимала и занимает ВПП «Единая Россия» (315 мест из 450 в Государственной думе V созыва и 238 мест из 450 в Государственной думе VI созыва), которая, следовательно, задает общий курс политическим и стратегическим процессам. За ней по количеству занимаемых мест в Государственной думе следует ПП «КПРФ» – 57 мест в 2007–2011 гг. и 92 в 2011–2015 гг.; политическая партия «ЛДПР» – 40 мест в 2007–2011 гг. и 56 в 2011–2015 гг.; ПП «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь» – 38 мест в 2007–2011 гг. и 64 в 2011–2015 гг. [8].

Во многом вопрос отношения элит к процессам стратегического развития территорий является определяющим при выборе пути развития, поэтому работа по обновлению элит должна формироваться на основе институтов гражданского сообщества, способных принимать меняющиеся условия развития регионов.

Существующие в настоящее время модели стратегического развития территорий страны часто оказываются малоэффективными ввиду таких обстоятельств, как: отсутствие ответственности руководства регионов за состояние работоспособной аналитико-экспертной базы территорий; наличие жестко структурированных алгоритмов принятия и реализации управленческих и иных решений, не позволяющих создавать и воспроизводить альтернативные модели регионального развития; отсутствие общих точек соприкосновения интересов региональных элит и институтов гражданского общества по вопросам стратегического развития региона, что приводит к изначальной утопичности стратегий регионального развития и слабой эффективности мероприятий по их реализации с точки зрения социально-политического развития региона.

Таким образом, можно выдвинуть предположение о заинтересованности отдельных управленческих региональных групп в поддержке кризисной и малоуправляемой ситуа-

ции, позволяющей руководящим органам выдерживать лишь средние параметры развития территорий, что изначально не предполагает постановку задачи реальной модернизации как социально-экономической, так и политической систем регионов, что в свою очередь приводит к застою в развитии территорий и сужению их возможностей дальнейшего развития.

В связи с указанными обстоятельствами уровень жизни населения в регионах значительно не улучшается, что приводит к существенному оттоку населения из регионов со слабым управленческим аппаратом в крупные города и более развитые регионы. Это, в свою очередь, сужает возможности региона по выбору и реализации им определенных стратегий развития.

В качестве примера можно рассмотреть Республику Коми, миграционная убыль которой в 2009 г. составила 7075 чел., в 2010 г. – 8630 чел., в 2011 г. – 10 033 чел. [9]. Продолжающаяся убыль численности населения в перспективе может привести к реорганизации системы управления регионом в целом. Так, многие управленческие структуры в связи с данными процессами могут потерять свою значимость, и либо их функционирование станет формальным, либо они будут реорганизованы и прекратят свою деятельность ввиду их нецелесообразности. Следует говорить о том, что подобная ситуация может быть характерна для стратегий, нацеленных на сокращения масштабов деятельности, которые по своей сути не могут изначально быть применимы к территориям страны. Это вызвано прежде всего отсутствием полноценных планов регионального социального стратегического развития, которые не были в должной мере воспроизведены в регионе даже при поддержке такой существенной научной структуры, как Коми научный центр УРО РАН, что говорит о необходимости учета всех сложностей при создании прогнозов территориального развития, в том числе и проблем взаимоотношения между руководством региона и научными структурами, которые не всегда действуют в рамках целей и задач развития территорий.

В регионе на сегодняшний день проводится политика переселения жителей из северных территорий в более южные, что служит одним из основных факторов «оттока» населения. Данный фактор можно поставить в один ряд с нехваткой высокооплачиваемых квалифицированных рабочих мест, отсутствием полноценной системы стимулирования и развития профессиональных кадров региона, неопределенностью стратегического и тактического видения роли региона как в общероссийском процессе развития (не предполагающем сведение его роли к ресурсодобывающей территории или к политике по развитию местных вымирающих культурных общностей), так и в общемировом процессе глобализации. Следует отметить, что наряду с большим числом миграции населения регион продолжает воспроизводить стабильные показатели функционирования [10], что находит отражение в различных областях и является следствием его ресурсной ориентированности, не предполагающей перспективного социально-культурного, экономического или политического развития.

Следствием процесса усиления «вертикали власти» стало повышение авторитета как исполнительной, так и законодательной властей, что нашло отражение в электоральной поддержке населением слоев общества, которые выражают реализуемую в настоящее время идеологию развития государства и разрабатывают соответствующие программы политической модернизации.

Показатели политического доверия правящим кругам указывают на относительное согласие населения страны и региона на проведение современного политического курса, который ряд современных ученых считает неполноценным в аспекте учета интересов гражданского общества. Это подтверждают на региональном уровне, например, итоги

двух последних выборов в Госсовет Республики Коми, которые состоялись 11 марта 2007 г. и 13 марта 2011 г. соответственно, в результате которых КРО ВПП «Единая Россия» получила большинство голосов – 36,2 % в 2007 г. и 50,53% в 2011 г., РО ПП «Справедливая Россия в Республике Коми» – 15,5 % в 2007 г. и 12,62 % в 2011 г., КРО ПП «КПРФ» – 14,3 % в 2007 г. и 16,06 % в 2011 г., КРО ПП «ЛДПР» – 13,6 % в 2007 г. и 14,83 % в 2011 г., РО РК ПП «Союз правых сил» – 8,8 % в 2007 г., РО ПП «Яблоко» – 3,7 % в 2007 г., КРО ПП «Партия национального возрождения» – 1,9 % в 2007 г., КРО ПП «Патриоты России» – 1,67 % в 2011 г. [11].

Таким образом, органам государственной власти для формирования эффективной системы стратегического управления следует реализовывать политику, направленную как на развитие реальных институтов гражданского общества, так и на формирование эффективных аналитических структур, способных не только проводить мониторинг ситуации, но и разрабатывать реальные стратегические планы с увязкой их с конкретными институтами и исполнительными органами.

### Ссылки:

1. Гавайлер А.В., Гедич В. Стратегирование как новая культурная парадигма // Стратегии комплексного социально-экономического развития территории : сб. науч. тр. Иркутск, 2007. 196 с.
2. Кузнецова Ю.А., Шмакова М.В. Разработка стратегии развития региона на основе пространственного подхода // Проблемы современной экономики : Евразийский международный научно-аналитический журнал. 2012. № 2 (42). С. 267–270.
3. Сирил Паркинсон. Законы Паркинсона. М., 1989. [Электронный ресурс]. URL: <http://lib.ru/DPEOPLE/PARKINSON/parklaws.txt> (дата обращения: 04.10.2012).
4. Фридман М., Фридман Р. Свобода выбирать: Наша позиция : пер. с англ. М., 2007. 356 с.
5. Хайек Ф.А. фон, Дорога к рабству : пер. с англ. / пред. Н.Я. Петракова. М., 1992. 176 с. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.libertarium.ru/l\\_lib\\_road\\_iii](http://www.libertarium.ru/l_lib_road_iii) (дата обращения: 07.10.2012).
6. Даль Р. Демократия и ее критики : пер. с англ. / под ред. М.В. Ильина. М., 2003.
7. Шумпетер Й.А. Капитализм, Социализм и Демократия : пер. с англ. / предисл. и общ. ред. В.С. Автономова. М., 1995. 540 с. (Экон. наследие) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.libertarium.ru/lib\\_capsocdem\\_22#01](http://www.libertarium.ru/lib_capsocdem_22#01) (дата обращения: 07.10.2012).
8. Материалы избирательной комиссии Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: [http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100028713304&vrn=100100028713299&region=0&global=1&sub\\_region=0&prver=0&pronetvd=null&vibid=100100028713304&type=233](http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100028713304&vrn=100100028713299&region=0&global=1&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vibid=100100028713304&type=233) (дата обращения: 14.03.2012).
9. Данные Росстата [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/> (дата обращения: 07.10.2012).
10. Данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Коми [Электронный ресурс]. URL: <http://komi.gks.ru/default.aspx> (дата обращения: 07.10.2012).
11. Выборы депутатов Государственного Совета Республики Коми IV созыва // Материалы официального сайта Избирательной комиссии Республики Коми [Электронный ресурс]. URL: <http://www.komi.vybory.izbirkom.ru/region/komi?action=show&vrn=2112000143636&region=11&prver=1&pronetvd=1> (дата обращения: 27.03.2011) ; Выборы депутатов Государственного Совета Республики Коми V созыва 13 марта 2011 года // Материалы официального сайта Избирательной комиссии Республики Коми [Электронный ресурс]. URL: [http://www.izbirkom.rkomi.ru/logos/db/files/f\\_4db5839090f5a.pdf](http://www.izbirkom.rkomi.ru/logos/db/files/f_4db5839090f5a.pdf) (дата обращения: 27.03.2011).

### References:

1. Gavailer, A & Gedich B 2007, 'Development strategy as a new cultural paradigm', *Strategy comprehensive socio-economic development of the area: scientific works*, Irkutsk, 196 pp.
2. Kuznetsov, YA & Shmakova MV 2012, 'The development strategy of the region on the basis of the spatial approach', *Problems of the modern economy: Eurasian International Journal of Analytical Science*, no. 2 (42), pp. 267-270.
3. Parkinson, C 1989, *Parkinson's Law*, Moscow, retrieved 04 October 2012, <<http://lib.ru/DPEOPLE/PARKINSON/parklaws.txt>>.
4. Friedman, M & Friedman, R 2007, *Freedom to Choose: Our position*, transl. from English, Moscow, 356 pp.
5. Hayek, FA von 1992, *The Road to Serfdom*, transl. from English, Moscow, 176 pp., retrieved 07 October 2012, <[http://www.libertarium.ru/l\\_lib\\_road\\_iii](http://www.libertarium.ru/l_lib_road_iii)>.

6. Dahl, R 2003, *Democracy and Its Critics*, transl. from English, in Ilyin MV (ed.), Moscow.
7. Schumpeter, JA 1995, *Capitalism, Socialism and Democracy*, transl. from English, in Avtonomova VS (ed.), Moscow, 540 pp., retrieved 07 October 2012, <[http://www.libertarium.ru/lib\\_capsocdem\\_22#01](http://www.libertarium.ru/lib_capsocdem_22#01)>.
8. *Materials Election Commission of the Russian Federation* 2012, retrieved 14 March 2012, <[http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100028713304&vrn=100100028713299&region=0&global=1&sub\\_region=0&prver=0&pronetvd=null&vibid=100100028713304&type=233](http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100028713304&vrn=100100028713299&region=0&global=1&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vibid=100100028713304&type=233)>.
9. *Rosstat* 2012, retrieved 07 October 2012, <<http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/>>.
10. *These territorial body of the Federal State Statistics Service of the Republic of Komi* 2012, retrieved 07 October 2012, <<http://komi.gks.ru/default.aspx>>.
11. 'Elections of deputies of the State Council of the Republic of Komi IV convocation' 2011, *Proceedings of the official website of the Electoral Commission of the Republic of Komi*, retrieved 27 March 2011, <<http://www.komi.vybory.izbirkom.ru/region/komi?action=show&vrn=2112000143636&region=11&prver=1&pronetvd=1>>; 'Election of Deputies of the State Council of the Republic of Komi V convocation March 13, 2011' 2011, *Proceedings of the official website of the Electoral Commission of the Republic of Komi*, retrieved 27 March 2011, <[http://www.izbirkom.rkomi.ru/logos/db/files/f\\_4db5839090f5a.pdf](http://www.izbirkom.rkomi.ru/logos/db/files/f_4db5839090f5a.pdf)>.