ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЦЕННОСТНО-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА В СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ НА ПРИМЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

УДК: 332.145
ББК: 65.040
DOI: 10.22394/2304-3369-2020-3-65-77

ГРНТИ: 06.61.33
Код ВАК: 08.00.05

Г.Г. Рубцов
Акционерное общество «Алсель»,
Санкт-Петербург, Россия

А.Н. Литвиненко
Санкт-Петербургский университет
МВД России,
Санкт-Петербург, Россия

АННОТАЦИЯ:

Актуальность работы обусловлена необходимостью подведения промежуточных итогов развития регионального стратегического планирования. Решение этой задачи предопределило проведение анализа сильных и слабых сторон известных подходов к стратегическому планированию с целью выделения в региональных стратегиях наборов элементов, характерных для разработки эффективной стратегии.

Научная новизна. На основе анализа одиннадцати региональных стратегий социально-экономического развития в их структуре выделены шесть элементов, обязательных с точки зрения разработчиков стратегий; обосновано, что использование принципов ценностно-ориентированного подхода способствует качественному стратегическому планированию для целей территориального социально-экономического развития; на основе анализа стратегий социально-экономического развития субъектов СЗФО выявлены тенденции развития региональных стратегических документов.

Цель. На основе анализа подходов к региональному стратегическому планированию, опыта применения территориального отечественного стратегирования, изучения 11 стратегий социально-экономического развития СЗФО дать оценку реальному положению дел в системе отечественного регионального стратегического планирования.

Задача данной работы – проанализировать положение дел в отечественном региональном стратегировании.

Методологическая база. В работе использован ряд частнонаучных методов: метод сравнительного анализа – при анализе стратегий 11 субъектов СЗФО, метод экспертных оценок – при выявлении трендов сильных и слабых сторон отечественного регионального стратегического планирования, балльный метод – при сравнительном анализе региональных документов субъектов СЗФО на предмет количественной (нахождение в документах изначально заложенных авторами работы элементов) и качественной (наличие составляющих ценностно-ориентированного подхода в документах) компонентов стратегий.

© Рубцов Г.Г., Литвиненко А.Н., 2020

Результаты исследования:

– проведен критический анализ состояния стратегического регионального планирования, выявлены «узкие» места в отечественном региональном стратегировании и изложены позитивные предложения;

– охарактеризован спектр методических подходов к региональному стратегическому планированию;

– проведен балльный анализ 11 программ социально-экономического развития субъектов СЗФО на предмет наличия в них основополагающих элементов регионального стратегирования, а также составляющих ценностно-ориентированного подхода.

Выводы. В случае последовательного выполнения продекларированных в региональных документах задач при выполнении оперативной работы управленцами на местах, системном мониторинге и корректной отчетности о достигнутых результатах в средствах массовой информации, новые подходы к стратегическому региональному планированию способны качественно изменить и повысить эффективность стратегического планирования в отечественной экономике.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: стратегическое планирование, программа социально-экономического развития, региональная стратегия, региональная экономика.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Геннадий Геннадьевич Рубцов, Акционерное общество «Алсель»,
197227, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Гаккелевская, д. 21, genadij.rubtzov@yandex.ru

Александр Николаевич Литвиненко, доктор экономических наук, профессор, Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Россиийской Федерации,
198206, Россия, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1, Lanfk@mail.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Рубцов Г.Г., Литвиненко А.Н. Использование ценностно-ориентированного подхода в стратегическом планировании на примере реализации региональных стратегий развития субъектов Северо-Западного Федерального округа // Вопросы управления. 2020. № 3 (64). С. 65–77.

Введение

Ситуация высокой турбулентности, характерная в равной мере как для Российской Федерации, так и для мира в целом, усиливающаяся экономическая неопределенность заставляют ученых и практиков-управленцев уделять все большее внимание вопросам стратегического планирования. Без определения долгосрочных приоритетов, использования конкурентного потенциала невозможно рассчитывать на устойчивый экономический рост, стабильный приток инвестиций, в том числе иностранных, качественные изменения в отечественной экономике, в том числе и в социальной сфере. В подобной ситуации наличие у субъектов федерации продуманных, реалистичных стратегий становится главнейшим фактором их будущей стабильности. По мнению авторов [1, с. 213], стратегическое региональное планирование требуется для увязки общегосударственных задач с задачами среднесрочного планирования в регионах, а также для эффективной оперативной работы региональных и муниципальных органов власти.

2020 год необходимо рассматривать в качестве важной вехи становления стратегического планирования в РФ. В этом году заканчивается период реализации федеральной программы социально-экономического развития РФ до 2020 г., а также региональных стратегических программ до 2020 г. Заканчивается веха, начавшаяся в 2008 г., когда разработчики концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г. предрекли в недалеком будущем вхождение отечественной экономики в пятерку стран – лидеров по объему ВВП в период 2015–2020 ггю, рост национальной экономики на 6,5 % в год. В частности, по оценкам аналитиков [2], согласно запланированным показателям, с 2012 г. рост ВВП должен был составить 166 %. При этом, фактически рост составил 105,8 %. Концепци-

ей декларировался реальный рост доходов населения на 70 %. По факту с 2012 г. на конец 2019 г. наблюдалось падение реальных доходов россиян на 5 %. По оценке экспертов *Deloitte*, очевидность недостижения заявленных результатов Концепции – 2020 проявилась задолго до окончания срока ее действия. Так, концепция создавалась в качественно иных экономических условиях. Рост экономики до 2008 г. составлял 7 % ежегодно. В условиях неблагоприятной внешней конъюнктуры, на фоне экономического кризиса, ситуация кардинально поменялась. Изменение ситуации продиктовало потребность в системном подходе к вопросу стратегического планирования, что повлекло за собой принятие Федерального закона 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ», регулирующего механизмы разработки документов стратегического планирования, иерархию, содержание стратегических документов, роль и полномочия участников процесса.

Анализ состояния регионального стратегического планирования позволил выделить семь теоретических подходов в рамках методологии, используемой при стратегическом территориальном планировании.

Функционально-отраслевой подход активно используется субъектами стратегического планирования как на региональном, так и на муниципальном уровне по всему миру. Данный подход предполагает выделение в структуре стратегии комплекса так называемых субстратегий: функциональных и отраслевых. К функциональным относятся инновационное, экологическое, градостроительное, инвестиционное развитие, безопасность, туризм и др. В свою очередь, в число отраслевых субстратегий входит развитие образования и науки, промышленности и здравоохранения, рынка ЖКХ и др.).

Достоинством данного подхода является его относительная понятность, возможность быть реализованным в обозримые сроки. К недостаткам относят слабую ориентацию на специфику экономического пространства конкретной территории, её внутреннего потенциала [3, с. 29].

Значительной критике в мировой практике подвергается **кластерный подход**, основывающийся на принципе поддержки и поощрения региональными властями возникающих инициатив территориальной межфирменной кооперации. По оценке практиков стратегического планирования, наблюдается очевидная пропасть между ожиданиями от кластерной политики и реальными достижениями. По мнению целого ряда авторов, скромные результаты связаны с «размытостью» самого понятия кластер [4, с. 3]. Так, часть научного сообщества относит к кластерам промышленные комплексы старопромышленных территорий, никак не связанные друг с другом производственной кооперацией. Невозможность установления четких границ кластера является важной проблемой учёта стратегических приоритетов кластерного развития территориального образования. Связано это с тем, что кластер как образование представляет собой не конкретную территорию с понятными границами, а сетевую структуру [5, с. 2]. При этом, далеко не все эксперты настроены исключительно критически в отношении данного подхода. Так, И. Н. Свистунова полагает, что именно применение кластерного подхода стало основой повышения конкурентоспособности Смоленского региона, поспособствовало экономическому эффекту (привлечение бизнеса, развитие инвестиционных проектов), социальному эффекту (снижение безработицы), бюджетному эффекту (повышение доходной части местного бюджета) [6, с. 5].

Подход устойчивого развития представляет собой практику, ориентированную на укрепление, поддержание системных процессов в ситуации возникновения внутренних и внешних непредвиденных воздействий. Базисная проблема данного подхода связана с неравномерностью концентрации в пространстве трех измерений развития: экономического, социального и экологического. В частности, в городах экономическая компонента развита значительно лучше, чем в сельских территориях, где, в свою очередь, лучше экологическая ситуация. К значительному недостатку подхода эксперты относят неразрешимое противоречие между необходимостью повышения промышленного роста и улучшением экологической среды, результатом которого

становится остаточный принцип финансирования экологии и культуры [3, с. 29].

Экономико-географический подход в широком смысле отражает переход от универсальных к территориально-специфичным стратегиям развития региона. В рамках данного подхода декларируется ошибочным представление о региональной экономике как о «деятельности государства по сглаживанию пространственных социально-экономических диспропорций» [7, с. 62]. Каждая территория является уникальной и требует разработки индивидуальной стратегии развития, что способствует повышению эффективности использования ресурсов региона с целью достижения необходимых результатов. Однако, в случае применения данного подхода управленцами на местах возникает «непреодолимое желание» копировать готовые успешные практики других территориальных образований, что является губительным вследствие сильной неоднородности социально-экономической ситуации в субъектах Российской Федерации [8, с. 8].

Ресурсный подход ставит ресурсы региона в центр стратегии регионального развития. Потенциал региона определяется совокупностью реализуемых в его пределах видов экономической деятельности, требующих наличия конкретной ресурсной базы [3, с. 48].

В основе **институционального подхода** заложена задача сокращения издержек взаимодействующих субъектов с целью реализации собственных инициатив. К средствам снижения издержек последователи данного подхода относят: формальные и неформальные нормы и правила, обычаи, традиции. Несмотря на то, что данный подход в настоящее время относят к наиболее инновационному, его практическое применение сопровожда-

Таблица 1 – Сравнительная таблица теоретических подходов к региональному стратегическому планированию

Наименование подхода	**Преимущества**	**Недостатки**
Функционально-отраслевой подход	1) Относительная простота подхода. 2) Результаты могут быть достигнуты в относительно быстрые сроки.	1) Игнорирование экономических особенностей конкретных территориальных образований. 2) Ориентация на развитие промышленности при одновременном игнорировании сектора сферы услуг.
Кластерный подход	1) Готовность бизнеса к кооперированию. 2) Развитие технологической, научной инфраструктуры.	1) Большие горизонты достижения результатов. 2) Слабый уровень развития межрегиональных территориальных кооперационных связей.
Устойчивое развитие	1) Попытка получения синергетического эффекта от комплексного достижения экономических, социальных и экологических целей. 2) Акцент на экологической безопасности настоящего и будущего поколений.	1) Сложность реализации и оценки. 2) Конфликт задач промышленного развития территории и сохранения её экологической среды.
Экономико-географический подход	1) Учитывается особенность экономического пространства. 2) Экономический рост находится внутри территории.	1) Требует наличия развитых местных институтов. 2) Трудно реализуем без привлечения всех возможных региональных стейкхолдеров (местных элит и т.д.).
Ресурсный подход	Акцентируется внимание на экономической ресурсной базе территории, дефиците ресурсов, тормозящих межрегиональную конкуренцию.	1) «Размытость» понятийного аппарата. 2) Сами по себе ресурсы не применимы без наличия компетентных знаний и умений.
Институциональный подход	1) Повышение качества межрегиональных связей. 2) Снижение административных и бюрократических барьеров	Сложность измерения оценки институтов.
Ценностно-ориентированный подход	1) Согласование интересов всех региональных социальных групп. 2) Интенсивная, основанная на диалоге обратная связь.	1) Условность сроков достижения желаемого результата. 2) Высокие компетенции и ответственность лиц, принимающих решения.

ется объективным барьером – сложностью оценки отдельных компонентов институциональной среды [9, с. 32; 10, с. 46].

В сложившихся отечественных экономических реалиях рядом авторов (в т. ч. авторами данной статьи) видится критически важным переосмыслить развиваемые теории управления региональным стратегическим планированием и более активно рассмотреть и имплементировать в российскую практику **ценностно-ориентированный подход** [11, с. 2; 12, с. 25; 13, с. 127]. Данный подход имеет ряд специфических особенностей, способных качественно повлиять на сложившуюся практику стратегического планирования в РФ:

– оценка деятельности органов власти производится с учетом ценности, полученной основными региональными группами населения, а не количества затраченных ресурсов и условно выполненных задач;

– процесс целеполагания невозможен без построения «образа будущего региона»;

– обратная связь между обществом и властью предполагает глубоко интегрированные коммуникации и лишена формализма.

В отличие от прочих подходов:

– управленческие решения в ценностно-ориентированном подходе направлены на установление двусторонних неформальных отношений между государством и обществом, тогда как традиционные подходы являются однонаправленными, односторонними;

– особое значение в ценностно-ориентированном подходе играет знание управленцами ключевых для местных (региональных) общественных групп ценностей. Знание таких ценностей положительно сказывается на принимаемых управленческих решениях в отношении долгосрочного развития субъектов РФ.

Ценностно-ориентирванный подход сегодня не является исключительно теоретической моделью и применяется в мировой практике стратегического регионального управления. А значит, сформирована достаточная информационная база, накоплены эмпирические знания для заимствования успешных практик в отечественную систему регионального стратегирования.

Проблемы и потенциал современного этапа: точки роста и «узкие» места

Принятие 172-ФЗ необходимо расценивать в качестве важнейшей вехи становления не только стратегического планирования в РФ, но и всей отечественной области региональной экономики. К моменту принятия закона система стратегирования в стране уже функционировала на разных уровнях. Была разработана и действовала концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года, действовали и региональные стратегии. Однако единого подхода к стратегическому планированию не существовало. Субъекты федерации самостоятельно принимали стратегии, концепции и программы развития. Недостатки этой системы стратегирования:

– не учитывались различные цели стратегий, их специфические структуры, неодинаковые периоды действия документов;

– документы имели разный правовой статус и не всегда были обязательны к исполнению;

– концепции и стратегии представляли собой в большей степени бессвязный набор мероприятий, ориентированных на рост показателей различных отраслей экономики, социальной сферы;

– при подготовке документов не изучалось взаимовлияние различных субъектов региональной системы, поведение отдельных социально-экономических групп;

– отсутствовал расчет необходимых для привлечения трудовых, финансовых и материальных ресурсов.

В связи с этим, принятие 172-ФЗ, по мнению представителей научного сообщества, сыграло значительную роль в регламентации, упорядочивании элементов отечественной системы стратегического планирования [14, с. 96; 15, с. 763; 16, с. 657; 17, с. 2]. В частности, законом был детализирован порядок разработки и принятия стратегических документов всех уровней.

Однако, однозначно позитивное мнение разделяется не всеми экспертами. Так, к недостаткам документа относят:

– функциональную бюрократичность закона, ориентированного не на создание целостной системы стратегического планирования,

а на разработку и структурирование набора стратегических документов, в чем и состоит практически вся его суть;

– отсутствие в законе упоминания о государственно-частном партнерстве, развитии малого и среднего предпринимательства – важнейших инструментах реализации стратегических планов;

– двоякость трактовки и неполнота терминов. Например, не уточняется различие между терминами «социально-экономическое развитие» и «устойчивое социально-экономическое развитие».

Что касается стратегического регионального планирования, то на сегодняшний день все субъекты РФ имеют действующие документы стратегического планирования, которые считаются действительными до окончания установленного в них срока (172-ФЗ, ст. 47, п. 4). При этом, необходимо акцентировать внимание на следующих современных тенденциях функционирования стратегического планирования в регионах:

– недостаточное значение уделяется мониторингу эффективности реализации стратегических документов;

– слабое внимание уделяется привлечению бизнес-структур и гражданского общества.

Отдельного внимания заслуживает образовательный аспект – повышение эффективности государственного управления. Цикл планирования должен рассматриваться не только сквозь призму предыдущего опыта. Необходим обязательный анализ программ, планов, позитивных и негативных итогов всеми структурами государственной власти, так или иначе влияющими на стратегическое планирование.

Нельзя не акцентировать внимание на такой объективной реальности, качественно затрудняющей воплощение международных практик стратегирования, как специфическая географическая, экономическая, этническая структура территориальных образований, входящих в сложную систему межсубъектных отношений Российской Федерации.

Еще одним практическим аспектом становится необходимость привлечения компетентных специалистов широкого профиля на этапе разработки стратегии – местных политиков, управленцев, ученых, вовлечение общественных организаций и общества в целом. Сегодня существует практика, когда экспертную комиссию представляют, главным образом, приглашенные эксперты аналитических компаний, разрабатывающие большие стратегические программы с зачастую неисполнимыми (в связи с незнанием региональных (местных) аспектов) предложенными в них решениями. В данном случае из самого процесса исключаются региональные и муниципальные власти. Государственные чиновники не чувствуют ответственности за подготовленные чужими специалистами управленческие решения.

В качестве стимулирования совместной деятельности по разработке стратегий рекомендуются разные механизмы. Так, в качестве эксперимента предлагается внедрить в практику организацию конкурса, где на этапе разработки стратегии свой вариант сможет предложить инициативная группа или даже отдельное лицо [18, с. 34]. Это однозначно повысит конкурентную составляющую и обогатит стратегические документы нестандартными предложениями.

В свою очередь, исследователями стратегических документов выявлены следующие недостатки в системе отечественного стратегического планирования [18, с. 35; 19, с. 62; 20, с. 256; 21, с. 75]:

– рассогласованность сценариев и временных границ долгосрочного развития, что значительно усложняет преемственность региональных стратегических планов;

– «размытость» политики стратегического управления при переходе от долгосрочных планов к выполнению оперативных задач и показателям выполнения этих задач;

– отсутствие процедуры мониторинга реализующихся стратегических программ и системы оповещения о достигнутых результатах.

К актуальным рекомендациям, направленным на повышение качества регионального стратегического планирования, следует отнести [22, с.3; 23; 24, с. 155]:

– внедрение персональной ответственности за достижение стратегических целей;

– ежегодная актуализация стратегических документов с учетом изменяющейся общей экономической ситуации;

– максимальное вовлечение в реализацию стратегии муниципальных образований, входящих в состав субъекта планирования. Как показывает мировая практика, решение инвестора на размещение производств на конкретной территории во многом зависит именно от муниципального уровня управления территории, куда запланированы инвестиции.

– создание совета по стратегическому планированию региона;

– в программы социально-экономического развития предлагается внести дополнительный раздел, ориентированный на разработку механизмов поддержки малого и среднего бизнеса, государственно-частного партнерства.

Программы социально-экономического развития субъектов СЗФО

Разработку региональной стратегии социально-экономического развития региона следует представлять в качестве последовательной реализации следующих процедур:

1) обоснование потребности в разработке стратегического плана;

2) формулирование целей и задач развития субъекта;

3) анализ воздействия внешней и внутренней среды, определение приоритетов развития, оценка потенциальных рисков и угроз;

4) анализ ресурсного потенциала;

5) формулирование моделей изменений, разработка альтернативных сценариев;

6) выбор стратегии развития и первоочередных мероприятий;

7) разработка плана, программ, индивидуальных мероприятий;

8) оценка эффективности и корректировка целей стратегии [25, с. 79].

В текущем году заканчивается срок действия региональных программ социально-экономического развития до 2020 года. Результаты их действия не получили широкого обсуждения и существует вероятность, что системные недочеты, заложенные в программах до 2020 г., перейдут на стратегические документы 2025 и 2030 гг. Авторами исследования проведен анализ стратегий социально-экономического развития 11 субъектов СЗФО на предмет выявления в их структуре элементов, обязательных с точки зрения разработчиков стратегий, а также принципов ценностно-ориентированного подхода, способствующего качественному преобразованию системы территориального социально-экономического развития. Использован балльный метод для выявления наиболее целостных региональных документов.

Авторами проанализировано наличие следующих элементов стратегий: «образа будущего региона» в стратегии субъекта СЗФО; рисков и угроз; финансовых ресурсов для реализации стратегий; сценариев развития; целевых показателей; SWOT-анализа как инструмента проведения ситуационного анализа; раздела пространственного развития, кластеров, ГЧП, поддержки предпринимательства, как первостепенных механизмов реализации региональных стратегических планов; разделов, посвященных повышению эффективности местных органов власти, улучшению качества коммуникаций с различными общественными организациями.

В результате анализа 11 стратегий социально-экономического развития субъектов СЗФО были выявлены следующие тенденции:

– субъекты в своих стратегиях в целом соблюдают необходимую структуру документов. Исключение составляют Псковская и Новгородская области, чьи стратегии лишены блока «Источники финансирования». Кроме того, в документе от Псковской области нет мероприятий, направленных на повышение качества работников государственной службы, а в стратегии от Новгородской области упущен блок «Целевые показатели», для достижения которых и принят документ. В свою очередь, стратегия Архангельской области не досчиталась раздела, посвященного пространственному развитию области. Подобные недочеты необходимо рассматривать в качестве симптомов, подвергающих сомнению реалистичность исполнения документов. И если в Псковской области идет разработка новой стратегии, то стратегия Новгородской области является действующей;

Таблица 2 – Сравнительная таблица 11 субъектов СЗФО

Элементы структуры	Субъект										
	Санкт-Петербург до 2030 г.	Ленинградская обл. до 2030 г.	Вологодская обл. до 2030 г.	Псковская обл. до 2020 г.	Новгородская обл. до 2030 г.	Мурманская обл. до 2025 г.	Архангельская обл. до 2030 г.	Калининградская обл.	Ненецкий автономный округ до 2030 г.	Республика Карелия до 2030 г.	Республика Коми до 2035 г.
Образ будущего	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Угрозы	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Источники финансирования	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1
Сценарии развития	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Целевые показатели	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1
Ситуационный анализ	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Раздел пространственного развития	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1
Кластер / ГЧП / Поддержка предпринимательства	1/1/1	1/1/1	1/1/1	1/0/1	1/1/1	1/1/1	1/0/1	1/1/1	1/1/1	1/1/1	1/1/1
Повышение эффективности государственного управления	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
Работа с общественностью	1	0	1	0	1	0	0	1	1	1	1
ИТОГО	**12**	**11**	**12**	**8**	**10**	**11**	**9**	**12**	**12**	**12**	**12**

– практически все рассмотренные документы оперируют современным инструментарием реализации стратегических планов. Так, за исключением Псковской и Архангельской областей, в документах использованы три инструмента: государственно-частное партнерство, кластеры и поддержка малого и среднего бизнеса;

– рост качества проработки документов субъектами «второго экономического эшелона» Северо-Западного федерального округа. Ненецкий автономный округ, Республика Коми, Республика Карелия, Калининградская область, Вологодская область не просто детально прорабатывают угрозы и потенциал территорий, сценарии развития и целевые показатели. Данные субъекты выстраивают логику документов по принципу ценностно-ориентированного подхода, ставя на первый план интеграцию общественности и государственной власти в решении региональных задач;

– ориентация на ценностно-ориентированный подход наблюдается в большинстве изученных документов: все документы содержат раздел «Образ будущего»; в 10 из 11 стратегий уделяется внимание реформированию системы государственной власти, её переориентации на большую открытость и подотчетность; семь стратегий имеют раздел, ориентированный на повышение роли граждан в социально-экономической жизни субъекта.

Таким образом, можно сделать следующие выводы в отношении регионального стратегического планирования:

1. Закончившийся период формирования стратегического планирования внес значительную лепту в систему развития регионального стратегирования. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ способствовал упорядочиванию системы в части детализации порядка разработки и принятия стратегических документов всех уровней. Следующим важным этапом становится вопрос актуализации разработанных документов для их практической реализации. Это напрямую касается стратегии пространственного развития Российской Федерации.

2. Органы государственной власти сталкиваются с трудностями при внедрении и реализации программ и планов развития: неэффективность мониторинга реализации стратегических документов в регионах; слабая вовлеченность в процесс бизнес-структур и гражданского общества; недостаток компетентных

региональных специалистов на этапе разработки стратегии.

3. Анализ программ социально-экономического развития субъектов СЗФО продемонстрировал, большая часть регионов ориентирована на качественную работу в направлении решения стратегических задач. Региональные стратегии (за исключением нескольких) содержат видение образа будущего, сценарии развития субъекта, источники финансирования для решения поставленных в стратегиях задач. Отдельного внимания заслуживает наличие в большинстве документов разделов, посвященных повышению эффективности региональных властей, работе муниципальных образований, взаимоотношениям с общественностью.

Проведенный анализ позволил сделать следующие рекомендации по совершенствованию регионального стратегического планирования:

– внедрить персональную ответственность за достижение стратегических региональных целей, что повысит необходимость работы на результат;

– активнее вовлекать в реализацию стратегий муниципальные образования, входящие в состав субъекта планирования;

– использовать в своем субъекте апробированный мировой и отечественный опыт внедрения ценностно-ориентированного подхода к региональному стратегическому планированию, направленный на коммуникацию между государственной властью и широкой общественностью.

В случае последовательного выполнения продекларированных в региональных документах задач, при четком оперативном управлении, системном мониторинге и корректной отчетности о результатах в средствах массовой информации, начавшийся новый этап стратегического регионального планирования способен повысить эффективность стратегического планирования для отечественной экономики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Андреев А.В., Борисова Л.М., Плучевская Э.В. Региональная экономика. М.: Питер, 2012.

2. Концепция развития России до 2020 года оказалась невыполнимой // «РосБизнесКонсалтинг». URL: https://www.rbc.ru/economics/02/11/2019/5db946fb9a794742bc0d5b68 (дата обращения: 21.02.2020).

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

4. Чернова Ж.Б. Кластерный подход в России: негативные тенденции и пути преодоления сдерживающих факторов реализации кластерных инициатив // Науковедение. 2015. Т. 7. № 1. С. 1–10.

5. Дзагова С.С. Стратегии кластерного развития территории региона // Инновационный центр развития образования и науки. URL: http://izron.ru/articles/aktualnye-voprosy-ekonomiki-menedzhmenta-i-finansov-v-sovremennykh-usloviyakh-sbornik-nauchnykh-trud/sektsiya-2-ekonomika-i-upravlenie-narodnym-khozyaystvom-spetsialnost-08-00-05/strategii-klasternogo-razvitiya-territoriy-regiona/ (дата обращения: 21.03.2020).

6. Свистунова И.Н. Кластерный подход как основа устойчивого развития региона // «Науковедение». 2015. Т. 7. № 5. С. 1–14.

7. Лободанова Д.Л. Стратегии развития старопромышленных городов // Вопросы экономики. 2014. № 4. С. 56–76.

8. Груздев В.М. Территориальное планирование. Теоретические аспекты и методология пространственной организации территории. Нижний Новгород: ННГАСУ, 2014.

9. Идзиев Г.И. Институциональный подход к организации регионального стратегического планирования // Стратегия развития региона. 2013. № 16. С. 32–37.

10. Олейник А.Н. Общество неопределенности: институциональная перспектива // Экономическая политика. 2007. № 1. С. 33–47.

11. Воробьева Ю.П. Социально-экономическое развитие региона: особенности и факторы государственного регулирования // Гуманитарные научные исследования. 2017. № 9. С. 1–17.

12. Лаптев Д.Е. Ценностно-ориентированный подход как концептуальная основа управления

стратегическим развитием регионов в современных условиях // International scientific review. 2016. № 15 (25). С. 24–27.

13. Кайсарова В.П. Ценностно-ориентированный подход в стратегическом управлении крупным городом // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2008. № 4. С. 127–135.

14. Бадмажапова Ж.Э. Теоретические основы стратегического планирования развития региональных отраслевых систем // Вестник ЗабГУ. 2016. Т. 22. № 2. С.–90–100.

15. Митрофанова И.В., Родионова Е.В. Региональное стратегическое планирование: новый закон, новые подходы // Россия: тенденции и перспективы развития. 2016. № 3. С. 763–768.

16. Доржиева В.В. Стратегическое планирование как инструмент обеспечения научно-технологического развития // Форсайт «Россия»: будущее технологий, экономики и человека / Сб. докладов V Санкт-Петербург. междунар. эконом. конгресса (СПЭК–2019) (Санкт-Петербург, 3 апр. 2019 г.). Санкт-Петербург. 2019. Т. 2. С. 647–658.

17. Будущее регионов России. Аналитический обзор документов стратегического планирования субъектов РФ, май 2015 / Национально-исследовательский университет «Высшая школа экономики». М.: Москва, 2015.

18. Форзун Е.А. Проблемные вопросы стратегического планирования развития региона // Научно-методический журнал «Концепт». 2015. Т. 14. С. 31–35.

19. Мирошников С.Н. Проблемы и направления стратегического планирования // Актуальные вопросы экономики. 2019. № 4. С. 61–77.

20. Кузнецова О.В. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М.: ЛЕНАНД, 2014.

21. Данилина В.С., Осташков А.В. Проблемы стратегического планирования социально-экономического развития регионов // Молодежный заочный научный форум: общественные и экономические науки. 2015. № 9 (28). С. 73–78.

22. Журба В.В., Брязгина Е.О., Перова М.М. Анализ стратегий социально-экономического развития субъектов российской федерации. Типовые ошибки и лучшие решения // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. № 4. С. 1–4.

23. Новоселов А.С., Фалеев А.В. Проблемы оценки показателей стратегического планирования социально-экономического развития региона // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2020. № 1 (61). URL: https://eee-region.ru/article/6101/ (дата обращения: 14.03.2020).

24. Гаркушина С.С., Лядова Е.С. Предложения по совершенствованию системы стратегического планирования // Ассоциация научных сотрудников «Сибирская академическая книга». 2018. № 22 (57). С. 152–156.

25. Печкина Е.В. Методы и инструменты стратегического планирования регионального развития // Вопросы экономики и управления. 2016. № 4 (6). С. 78–80.

USING A VALUE-BASED APPROACH IN STRATEGIC PLANNING AS AN EXAMPLE OF IMPLEMENTING REGIONAL DEVELOPMENT STRATEGIES FOR THE NORTH-WESTERN FEDERAL DISTRICT

G.G. Rubtsov
Joint Stock Company "Alsel",
Saint Petersburg, Russia

A.N. Litvinenko
Saint Petersburg University
of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
Saint Petersburg, Russia

ABSTRACT:
Using a value-oriented approach in strategic planning on the example of the implementation of regional development strategies of the subjects of the Northwestern Federal District.

The relevance of the work is due to the need to summarize the interim results of the development of regional strategic planning. The solution to this problem has predetermined the analysis of the strengths and weaknesses of the known approaches to strategic planning in order to identify sets of elements in regional strategies that are typical for the development of an effective strategy.

Scientific novelty. Based on the analysis of eleven regional socio-economic development strategies, six elements are identified in their structure that are mandatory from the point of view of strategy developers; it is proved that the use of the principles of a value-oriented approach contributes to high-quality strategic planning for the purposes of territorial socio-economic development; based on the analysis of strategies for socio-economic development of the subjects of the northwestern Federal district, trends in the development of regional strategic documents are identified.

Objective. Based on the analysis of approaches to regional strategic planning, experience in the use of territorial domestic strategizing, study of 11 strategies for socio-economic development of the Northwestern Federal district to assess the real state of affairs in the system of national regional strategic planning.

The task of this work is to analyze the situation in domestic regional strategizing.

Methodological base. The paper uses a number of private scientific methods: the method of comparative analysis - when analyzing the strategies of 11 subjects of the Northwestern Federal district, the method of expert assessments - when identifying trends in the strengths and weaknesses of domestic regional strategic planning, the ball method — when comparing the regional documents of the Northwestern Federal district for quantitative (the presence of elements originally laid down by the authors of the work) and qualitative (the presence of components of a value-oriented approach in the documents) components of strategies.

Research results:

– a critical analysis of the state of strategic regional planning was conducted, "bottlenecks" in domestic regional strategizing were identified, and positive proposals were made;

– the range of methodological approaches to regional strategic planning is described;

– a ball-point analysis of 11 programs of socio-economic development of the subjects of the Northwestern Federal district for the presence of fundamental elements of regional strategizing, as well as components of a value-oriented approach.

Conclusions. In case of consistent implementation of the tasks declared in regional documents when performing operational work by managers in the field, system monitoring and correct reporting on the results achieved in the media, new approaches to strategic regional planning can qualitatively change and improve the effectiveness of strategic planning in the domestic economy.

KEYWORDS: strategic planning, socio-economic development program, regional strategy, regional economy.

AUTHORS' INFORMATION:

Gennady G. Rubtsov, Joint Stock Company "Alsel",

21, Gakkelevskaya Str., Saint Petersburg, 197227, Russia, genadij.rubtzov@yandex.ru

Alexander N. Litvinenko, Dr. Sci. (Econoical), Professor, Saint Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia,

1, Lyotchika Pilyutova Str., Saint Petersburg, 198206, Russia, Lanfk@mail.ru

FOR CITATION: Rubtsov G.G., Litvinenko A.N. Using a value-based approach in strategic planning as an example of implementing regional development strategies for the North-Western Federal district // Management issues. 2020. № 3 (64). P. 65–77.

REFERENCES

1. Andreyev A.V., Borisova L.M., Pluchevskaya E.V. Regional economy. M.: Peter, 2012. [Andreev A.V., Borisova L.M., Pluchevskaya E.V. Regional'naya ekonomika. M.: Piter, 2012.] – (In Rus.)

2. Concept of development of Russia until 2020 was impossible // "RosBusinessConsulting". URL: https://www.rbc.ru/economics/02/11/2019/5db946fb9a794742bc0d5b68 (date of reference: 21.02.2020). [Kontseptsiya razvitiya Rossii do 2020 goda okazalas' nevypolnimoy // «RosBiznesKonsalting». URL: https://www.rbc.ru/economics/02/11/2019/5db946fb9a794742bc0d5b68 (data obrashcheniya: 21.02.2020).] – (In Rus.)

3. Frolov D.P., Solovyova I.A. Future of territorial development strategies: analysis of modern methodologies. Regional economy: theory and practice. 2016. No. 10. Pp. 28–45. [Frolov D.P., Solov'eva I.A. Budushchee strategiy territorial'nogo razvitiya: analiz sovremennykh metodologiy // Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika. 2016. № 10. S. 28–45.] – (In Rus.)

4. Chernova Zh.B. Cluster approach in Russia: negative trends and ways to overcome the constraints of implementing cluster initiatives. Science studies. 2015. Vol. 7. No. 1. Pp. 1–10. [Chernova Zh.B. Klasternyy podkhod v Rossii: negativnye tendentsii i puti preodoleniya sderzhivayushchikh faktorov realizatsii klasternykh initsiativ // Naukovedenie. 2015. T. 7. № 1. S. 1–10.] – (In Rus.)

5. Dzagova S.S. Strategies of cluster development of the territory of the region // Innovation center for the development of education and science. URL: http://izron.ru/articles/aktualnye-voprosy-ekonomiki-menedzhmenta-i-finansov-v-sovremennykh-usloviyakh-sbornik-nauchnykh-trud/sektsiya-2-ekonomika-i-upravlenie-narodnym-khozyaystvom-spetsialnost-08-00-05/strategii-klasternogo-razvitiya-territoriy-regiona/ (date of reference: 21.03.2020). [Dzagova S.S. Strategii klasternogo razvitiya territorii regiona // Innovatsionnyy tsentr razvitiya obrazovaniya i nauki. URL: http://izron.ru/articles/aktualnye-voprosy-ekonomiki-menedzhmenta-i-finansov-v-sovremennykh-usloviyakh-sbornik-nauchnykh-trud/sektsiya-2-ekonomika-i-upravlenie-narodnym-khozyaystvom-spetsialnost-08-00-05/strategii-klasternogo-razvitiya-territoriy-regiona/ (data obrashcheniya: 21.03.2020).] – (In Rus.)

6. Svistunova I.N. Cluster approach as the basis for sustainable development of the region // Science studies. 2015. Vol. 7. No. 5. Pp. 1–14. [Svistunova I.N. Klasternyy podkhod kak osnova ustoychivogo razvitiya regiona // «Naukovedenie». 2015. T. 7. № 5. S. 1–14.] – (In Rus.)

7. Lobodanova D.L. Strategies for the development of old industrial cities // Economic issues. 2014. No. 4. Pp. 56–76. [Lobodanova D.L. Strategii razvitiya staropromyshlennykh gorodov // Voprosy ekonomiki. 2014. № 4. S. 56–76.] – (In Rus.)

8. Gruzdev V.M. territorial planning. Theoretical aspects and methodology of spatial organization of the territory. Nizhny Novgorod: NNSAGU, 2014. [Gruzdev V.M. Territorial'noe planirovanie. Teoreticheskie aspekty i metodologiya prostranstvennoy organizatsii territorii. Nizhniy Novgorod: NNGASU, 2014.] – (In Rus.)

9. Idziyev G.I. Institutional approach to the organization of regional strategic planning // Regional development strategy. 2013. No. 16. Pp. 32–37. [Idziev G.I. Institutsional'nyy podkhod k organizatsii regional'nogo strategicheskogo planirovaniya // Strategiya razvitiya regiona. 2013. № 16. S. 32–37.] – (In Rus.)

10. Oleinik A.N. Society of uncertainty: an institutional perspective // Economic policy. 2007. No. 1. Pp. 33–47. [Oleynik A.N. Obshchestvo neopredelennosti: institutsional'naya perspektiva // Ekonomicheskaya politika. 2007. № 1. S. 33–47.] – (In Rus.)

11. Vorobyova Yu.P. Socio-economic development of the region: features and factors of state regulation // Humanitarian research. 2017. No. 9. Pp. 1–17. [Vorob'eva Yu.P. Sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie regiona: osobennosti i faktory gosudarstvennogo regulirovaniya // Gumanitarnye nauchnye issledovaniya. 2017. № 9. S. 1–17.] – (In Rus.)

12. Laptev D.E. Value-oriented approach as a conceptual basis for managing the strategic development of regions in modern conditions // International scientific review. 2016. No. 15 (25). Pp. 24–27. [Laptev D.E. Tsennostno-orientirovannyy podkhod kak kontseptual'naya osnova upravleniya strategicheskim razvitiem regionov v sovremennykh usloviyakh // International scientific review. 2016. № 15 (25). S. 24–27.] – (In Rus.)

13. Kaisarova V.P. Value-oriented approach in strategic management of a large city // Bulletin of Saint Petersburg University. Economy. 2008. No. 4. Pp. 127–135. [Kaysarova V.P. Tsennostno-orientirovannyy podkhod v strategicheskom upravlenii krupnym gorodom // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Ekonomika. 2008. № 4. S. 127–135.] – (In Rus.)

14. Badmazhapova Zh.E. Theoretical founda-

tions of strategic planning for the development of regional industry systems // Bulletin of Transbaikal State University. 2016. Vol. 22. No. 2. Pp. 90–100. [Badmazhapova Zh.E. Teoreticheskie osnovy strategicheskogo planirovaniya razvitiya regional'nykh otraslevykh sistem // Vestnik ZabGU. 2016. T. 22. № 2. S.–90–100.] – (In Rus.)

15. Mitrofanova I.V., Rodionova E.V. Regional strategic planning: new law, new approaches // Russia: trends and prospects of development. 2016. No. 3. Pp. 763–768. [Mitrofanova I.V., Rodionova E.V. Regional'noe strategicheskoe planirovanie: novyy zakon, novye podkhody // Rossiya: tendentsii i perspektivy razvitiya. 2016. № 3. S. 763–768.] – (In Rus.)

16. Dorzhiyeva V.V. Strategic planning as a tool for ensuring scientific and technological development // Foresight "Russia": the future of technology, economy and human / Collection of reports of the V Saint Petersburg international economic Congress (SPEC–2019) (Saint Petersburg, 3 Apr. 2019). Saint Petersburg. 2019. Vol. 2. Pp. 647–658. [Dorzhieva V.V. Strategicheskoe planirovanie kak instrument obespecheniya nauchno-tekhnologicheskogo razvitiya // Forsayt «Rossiya»: budushchee tekhnologiy, ekonomiki i cheloveka / Sb. dokladov V Sankt-Peterburg. mezhdunar. ekonom. kongressa (SPEK–2019) (Sankt-Peterburg, 3 apr. 2019 g.). Sankt-Peterburg. 2019. T. 2. S. 647–658.] – (In Rus.)

17. Future of Russia's regions. Analytical review of documents of strategic planning of the subjects of the Russian Federation, May 2015 / National Research University "Higher school of Economics", Moscow, 2015. [Budushchee regionov Rossii. Analiticheskiy obzor dokumentov strategicheskogo planirovaniya sub"ektov RF, may 2015 / Natsional'no-issledovatel'skiy universitet «Vysshaya shkola ekonomiki». M.: Moskva, 2015.] – (In Rus.)

18. Forzun E.A. Problematic issues of strategic planning of regional development // Scientific and methodological journal "Concept". 2015. Vol. 14. Pp. 31–35. [Forzun E.A. Problemnye voprosy strategicheskogo planirovaniya razvitiya regiona // Nauchno-metodicheskiy zhurnal «Kontsept». 2015. T. 14. S. 31–35.] – (In Rus.)

19. Miroshnikov S.N. Problems and directions of strategic planning // Current economic issues. 2019. No. 4. Pp. 61–77. [Miroshnikov S.N. Problemy i napravleniya strategicheskogo planirovaniya // Aktual'nye voprosy ekonomiki. 2019. № 4. S. 61–77.] – (In Rus.)

20. Kuznetsova O.V. Regional policy of Russia: 20 years of reforms and new opportunities. 2014. [Kuznetsova O.V. Regional'naya politika Rossii: 20 let reform i novye vozmozhnosti. M.: LENAND, 2014.] – (In Rus.)

21. Danilina V.S., Ostashkov A.V. Problems of strategic planning of socio-economic development of regions // Youth correspondence scientific forum: social and economic sciences 2015. No. 9 (28). Pp. 73–78. [Danilina V.S., Ostashkov A.V. Problemy strategicheskogo planirovaniya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov // Molodezhnyy zaochnyy nauchnyy forum: obshchestvennye i ekonomicheskie nauki. 2015. № 9 (28). S. 73–78.] – (In Rus.)

22. Zhurba V.V., Bryazgina E.O., Perova M.M. Analysis of strategies for socio-economic development of the subjects of the Russian Federation. Common mistakes and best solutions // Topical issues of Humanities and Natural Sciences, 2016, No. 4. Pp. 1–4. [Zhurba V.V., Bryazgina E.O., Perova M.M. Analiz strategiy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya sub"ektov rossiyskoy federatsii. Tipovye oshibki i luchshie resheniya // Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk. 2016. № 4. S. 1–4.] – (In Rus.)

23. Novoselov A.S., Faleyev A.V. Problems of evaluating indicators of strategic planning of socio-economic development of the region // Regional economy and management: electronic scientific journal. 2020. No. 1 (61). URL: https://eee-region.ru/article/6101/ (date of reference: 14.03.2020). [Novoselov A.S., Faleev A.V. Problemy otsenki pokazateley strategicheskogo planirovaniya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regiona // Regional'naya ekonomika i upravlenie: elektronnyy nauchnyy zhurnal. 2020. № 1 (61). URL: https://eee-region.ru/article/6101/ (data obrashcheniya: 14.03.2020).] – (In Rus.)

24. Garkushina S.S., Lyadova E.S. Proposals for improving the system of strategic planning // Association of scientific employees "Siberian Academic Book". 2018. No. 22 (57). Pp. 152–156. [Garkushina S.S., Lyadova E.S. Predlozheniya po sovershenstvovaniyu sistemy strategicheskogo planirovaniy // Assotsiatsiya nauchnykh sotrudnikov «Sibirskaya akademicheskaya kniga». 2018. № 22 (57). S. 152–156.] – (In Rus.)

25. Pechkina E.V. Methods and tools for strategic planning of regional development // Economic and Management Issues. 2016. No. 4 (06). Pp. 78–80. [Pechkina E.V. Metody i instrumenty strategicheskogo planirovaniya regional'nogo razvitiya // Voprosy ekonomiki i upravleniya. 2016. № 4 (6). S. 78–80.] – (In Rus.)