

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ГЕОПРОСТРАНСТВА

Геопространство является базовой категорией и основным объектом изучения современной общественной географии. Ввиду сложностей переходного периода географической науки как таковой и отечественной общественно-географической науки в частности, общего определения геопространства на сегодняшний день не предложено. Это может быть связано с тем, что, существуя объективно, геопространство в то же время является в достаточной степени абстрактным феноменом, не поддающимся непосредственному наблюдению (Гладкий, 2010).

Исследователи понимают геопространство как:

- многогранное, постоянно меняющееся конкретно-историческое единство, система разнокачественных геосферных подпространств, содержание которых составляют разнокачественные геопространственные отношения (Каледин, 2011);
- множество природных компонентов и социально-экономических вместе с их связями и сопряжениями, рассматриваемое в пространственно-временном континууме (Бакланов, 2010);
- философская концептуальная категория, объективная всеобщая и познаваемая форма существования материальных географических образований и объектов в пределах геосферной оболочки (Гладкий, 2010).

Тем не менее, можно выделить общие характеристики геопространства, отмечаемые авторами работ по теории общественной географии. Это структурность, многоуровневость, многомерность, внутренняя связность и др. Геопространство структурно как с точки зрения его компонентов (компонентная структура), так и в территориальном отношении (территориальная структура) (Гладкий, 2010). В упрощенном представлении геопространство состоит из географической оболочки (атмосфера, литосфера, биосфера и иные сферы Земли), дополненной антропосферой, включающей техносферу (Бакланов, 2010). Набор компонентов и территориальных элементов, а также соотношения категорий геопространство и геосистема пока остаются в статусе дискуссионных вопросов. Последнее позволяет предложить к рассмотрению в качестве структурного элемента (компонента) геопространства, относящегося к антропосфере, институциональную сферу.

Стратегическое планирование в современной России также может быть рассмотрено и описано как формирующийся институт. В течение последних лет (с 2014 года) одновременно происходят как наработка практик стратегирования на государственном, региональном и муниципальном уровнях, в государственных корпорациях и компаниях с государственным участием, так и развитие его нормативной составляющей – изменения в законодательстве, разработка методик и методологий консультантами и научно-исследовательскими организациями, создание новых образовательных программ, а также формирование общественного мнения. Отдельного внимания заслуживает такой интегральный элемент

как программно-аппаратные комплексы для сопровождения стратегического планирования – базы больших данных, геоинформационные системы и системы автоматизации процессов управления.

Научный интерес вызывает разработка институциональной составляющей геопространства, то есть выявление, описание и изучение механизмов и принципов взаимовлияния и взаимодействия между субъектами и объектами геопространства на уровне институциональной среды, в том числе – в рамках стратегического планирования развития страны и макрорегионов, регионов и агломераций.

Рассмотрим, как трансформировалась система государственного стратегического планирования и управления в России.

Многие специалисты советуют широко применять зарубежный опыт, тем не менее, даже с учетом процессов глобализации, не следует воспринимать зарубежный опыт как однородную универсальную модель. Отдельные исследователи предлагают дифференцировать опыт реформирования не только во временном, но и в пространственном измерении. Drechsler (2013) выделяет китайскую, исламскую и западную модели государственного управления, считая, что российская (советская) модель тяготеет к западной. В зависимости от их географического происхождения, Pollitt and Bouckaert (2011) предлагают следующие модели: англо-саксонскую, континентально-европейскую, североевропейскую, южноевропейскую (так называемую Наполеоновскую) и другие модели, включая российскую или советскую модели. Для последней, по их мнению, было характерно отсутствие выстроенных по западному образцу демократических институтов, исключающих возможность создания в ней Веберовской модели государственной бюрократии. Таким образом, помимо опыта Великобритании и стран Британского Содружества, которые пошли дальше других в части разгосударствления экономики и либерализации госсектора, на российские реформы во многом оказывали влияние государства континентальной Европы, а также североевропейские «социальные государства», где «государство» остается основным гарантом благосостояния и одним из ключевых игроков в экономике.

С начала 2000-х годов в России проходит масштабная реформа государственного управления и государственного сектора экономики. Наиболее существенными ее элементами являются: внедрение управления по целям (бюджет, ориентированный на результат, программно-целевые методы), повышение эффективности работы государственных служащих и работников предприятий госсектора (эффективный контракт, закупка услуг у внешних исполнителей – аутсорсинг), а также создание системы стратегического планирования.

Предыдущие исследования реализованных и проходящих в настоящее время реформ утверждают, что российское государство активно заимствует западные методы и управленческие практики, однако, не только и не столько с целью повышения эффективности государственного управления. Скорее, это происходит для создания соответствующего имиджа и повышения инвестиционной легитимности территорий в глазах иностранных инвесторов, западных лидеров и международных финансовых институтов, таких как Всемирный Банк и Мировой Валютный Фонд (Bourmistrov and Mellemvik, 1999; Timoshenko, 2009). Указанные институты, а также Всемирная Торговая Организация и Организация Экономического Сотрудничества и Развития известны своим активным посредничеством в переносе западных практик в развивающиеся страны и страны с переходной экономикой.

В этой связи, особое значение приобретает рутинная ежедневная работа государственных служащих регионального уровня по созданию нового института стратегирования как совокупности коллективно разделяемых принципов, общественных норм, ценностей и соответствующих им материальных практик.

Будучи рассмотренной в условиях геополитической напряженности между Россией и коллективным Западом, акцентируется необходимость осознанности такого выбора, а также учета как общепризнанного влияния советского наследия на пространственное развитие страны, так и доминирования западных теорий либеральной рыночной демократии при определении концептуальной основы социально-экономической политики современной России.

Авторами выполнен рамочный анализ Федерального Закона №172 от 28.06.2014 «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее - Закон). Закон устанавливает и описывает достаточно обширный перечень документов, связанных со стратегическим планированием (далее – СП). В то же время, вопросы реализации (исполнения, имплементации, мобилизации) документов СП, а также мониторинга и контроля их реализации проработаны достаточно слабо (Глава 12 ст. 40, 41, 42. Глава 13 ст. 43, 44). Можно сказать, что это закон о документах стратегического планирования или о системе документов СП, а не о стратегическом планировании как таковом. Согласно определению, данному в законе под СП понимается определенный набор видов деятельности, направленный на решение задач устойчивого социально-экономического развития (далее – СЭР) РФ: целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование. К видам деятельности участников СП следует отнести также мониторинг и контроль реализации документов СП и непосредственную реализацию документов СП. В законе перечисляются основные понятия стратегического планирования, перечень участников СП и их полномочия.

Наряду с раскрытыми выше видами деятельности участников СП в законе несколько раз употребляются термины «стратегическое управление» и «стратегическое государственное и муниципальное управление», смысл которых законом не раскрывается.

Отдельно необходимо отметить сложность системы прогнозирования, которая имеет следующий алгоритм: Разработка прогноза Научно-технического развития + Стратегического прогноза РФ => Разработка долгосрочного прогноза СЭР РФ + Разработка Бюджетного прогноза на долгосрочный период => Разработка Стратегии СЭР РФ на долгосрочную перспективу.

Закон достаточно детально описывает и регулирует деятельность по СП на федеральном уровне, менее детально – на уровне субъектов РФ и совсем в общих чертах – на уровне муниципальных образований (Глава 2 ст. 39, ст. 40 п. 5.3, ст. 42 п. 3). На федеральном уровне роль законодательных органов менее значима, чем роль федеральных органов исполнительной власти. На уровне субъекта РФ существуют предпосылки к более активной роли законодательных (представительных) органов власти. Если проводить аналогию стратегического планирования с бюджетированием, которое обобщенно можно описать двумя моделями – «сверху-вниз» и «снизу-вверх», то следует признать, что закон препятствует стратегированию «снизу-вверх». Стратегирование «сверху-вниз» также затруднено ввиду отсутствия предпосылок к получению в ближайшей перспективе качественных базовых прогнозов (научно-технического развития и стратегического прогноза РФ). В условиях, когда, в силу существующей неординарной финансово-экономической ситуации во внешней среде, а также, в результате внутренних решений по перераспределению социальной нагрузки, все большее значение придается качественной работе органов власти субъектов РФ. Особое место в законе уделено разработке Стратегии пространственного развития РФ (Глава 5 ст. 20), т.к. от этого документа зависит социально-экономическое развитие регионов и муниципальных образований. Соответствующая Схема территориального планирования Ленинградской области была разработана и утверждена в 2012 году, т.е. ещё до принятия 172-ФЗ.

Рассмотрим формирование института стратегического планирования на региональном уровне на примере актуализации Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года и Инвестиционной стратегии Ленинградской области.

В условиях сложившейся неблагоприятной макроэкономической геополитической обстановки, экономического кризиса в РФ, между субъектами РФ продолжает усиливаться конкуренция за инвестиции с использованием лучших практик стратегического планирования и улучшения инвест-климата.

Успех в этой конкурентной борьбе во многом определяется эффективностью взаимодействия профильных и отраслевых органов исполнительной власти субъекта РФ при реализации инвестиционной политики, согласованностью действий между государственными и муниципальными уровнями управления, а также теми возможностями, которые дает межрегиональное сотрудничество.

Санкт-Петербург и Ленинградская область являются одними из лидеров в вопросах стратегического планирования и улучшения инвестиционного климата на территории РФ. Однако, ряд российских регионов по-прежнему занимает более высокие позиции в основных рейтингах инвестиционного климата, что также подтверждается рядом статистических показателей, отражающих уровень инвестиционной активности бизнеса.

Данное исследование предпринимает попытку оценить проведенные изменения на примере создания системы стратегического планирования в органах власти одного из наиболее сложных и динамично развивающихся регионов России – Ленинградской области.

Существующие публикации отмечают две ключевые особенности данного регионального контекста – это влияние Санкт-Петербурга на развитие соседнего субъекта федерации и эффективная политика областных властей по привлечению иностранных инвесторов. С 2012 года в Ленинградской области интенсифицировались реформы региональных финансов, наиболее существенной из которых можно считать переход на программный принцип составления и исполнения регионального бюджета. Управление социально-экономическим развитием региона также получило новое качество в Концепции социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2025 года.

Наиболее значимые инвестпроекты связаны с энергетической и транспортной инфраструктурой региона и направлены на вовлечение Ленинградской области в глобальные цепочки создания добавленной стоимости за счет ее транзитного потенциала и развития производства, ориентированного на рынок Санкт-Петербурга и ближайшие региональные рынки Северо-Запада.

Изменения в законодательстве, связанные с формированием системы стратегического планирования, создают пространство для развития новых моделей интеграции бюджетного процесса, территориального планирования и управления социально-экономическим развитием. От того, насколько система управления развитием региона станет действенной, в какой степени региональным органам власти удастся использовать потенциал инструментов стратегического планирования, будет зависеть конкурентоспособность Ленинградской области не только среди регионов Северо-Запада, но и среди государств Балтийского моря, Северной и Восточной Европы.

Проведено сопоставление практик стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием с аналогичными зарубежными практиками.

Система национального планирования в том или ином виде существует практически во всех государствах ОЭСР. Степень воздействия государства на общественный (государственный) сектор и реальный сектор также варьируется. Реформирование системы государственного управления и управления общественным сектором многими исследователями воспринимается как неостывающий и постоянный процесс. Практическая значимость таких исследований состоит в возможности оценить весь путь от начала до завершения реформ, а также сформулировать положительные и отрицательные результаты, к которым реформы, в теории, могут привести.

Выбранный подход к проектированию, то есть характер работы над стратегией, позволяет говорить о качестве управления этим процессом. Интересным аспектом является переход от классической региональной стратегии, ориентированной на изменения внешней среды к корпоративной модели стратегии, ориентированной в большей степени на органы власти региона. С другой стороны, формируемая стратегия позиционируется как обновление принятой ранее, что подчеркивает преемственность и сохранение базовых рамок и направлений развития. Главным риском корпоративной модели стратегии становится проблема учета интересов ключевых внешних заинтересованных сторон, в том числе – руководителей муниципалитетов. Механизмом управления данным риском может быть переход к модульности стратегии и совместная с заинтересованными сторонами разработка отдельных компонентов (модулей) стратегии (например, пространственного и отраслевого), а также задействование механизмов синхронизации стратегических документов различного уровня.

Особую роль играют инновации, связанные с применением проектного подхода к формулированию приоритетных направлений развития региона. Несмотря на то, что федеральным законом номинация стратегических проектов или стратегических проектных инициатив в качестве механизмов реализации стратегии не предусматривается, на уровне региона проектный подход становится наряду с государственными программами одним из инструментов управления стратегией. Ориентация на проекты позволяет развязать противоречащие друг другу задачи обеспечения экономического роста и повышения качества жизни населения (особенно в экономически слабых и депрессивных районах), освободить точки роста от социальной нагрузки. Это может быть выполнено через планирование специализированных адресных мероприятий в муниципалитетах, где будут отсутствовать точки экономической активности, которые позволят сбалансировать отсутствие проектов развития адресными компенсационными мерами. На самом деле проблемным отсталым и депрессивным территориям (Пикалево, Сланцы, Бокситогорск, Лодейное поле, Подпорожье) следует уделять не меньшее внимание, чем точкам роста. Даже при отсутствии средств для улучшения положения в депрессивных районах, особенно это относится к моногородам и монопоселениям. Оценка ситуации и заранее разработанные меры обеспечивают управляемость и продвижение инвестиционных проектов на этих территориях.

Необходима разработка механизмов по вовлечению институтов «гражданского общества» в работу над региональной стратегией. Повышение степени участия жителей региона (муниципалитета) в разработке документов стратегического планирования соответствует лучшим зарубежным практикам и рекомендациям в области планирования (см. Rydin, 2006; 2012; 2013). Это важно, принимая во внимание непропорциональный вес в системе государственного управления органов исполнительной власти по отношению к представительным органам. То же самое касается участия в разработке стратегий муниципалитетов, учитывая недостаточный уровень подготовки муниципальных служащих.

Если говорить об изучении пространственного компонента стратегии, то актуализация стратегии пространственного развития Ленинградской области представляется важной задачей с учетом необходимости территориальной привязки проектов развития, а также геополитических изменений, произошедших с 2012 года, когда разрабатывалась Концепция социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2025 года, а затем и Стратегия социально-экономического развития до 2030 года.

С точки зрения некоторых отечественных социологов (например – С. Кордонский), власть, в том числе – госслужащих, следует относить к элите российского общества. С точки зрения западных исследователей, изучающих стратегию (Stefano Harney, Chris Carter, Steward R. Clegg, Martin Kornberger и др.), стратегисты в организации также являются чем-то вроде элиты, это топ-менеджмент и менеджеры функциональных подразделений, основной задачей которых является формулирование стратегий. Все участники (эксперты, управленцы, бизнес), вовлеченные в стратегию должны лучше, чем кто-либо другой понимать и разделять стратегию региона. Специалисты в области стратегии должны оказывать методическую поддержку в стратегировании другим органам исполнительной власти и МСУ. Каждый чиновник должен знать и понимать свой вклад в региональную стратегию и оценивать свою работу исходя из степени осуществления этого вклада. То же самое касается подведомственных организаций и муниципалитетов, а также действующих на территории области госкомпаний и требующих господдержки частных инвестпроектов или проектов ГЧП.

При отсутствии до июня 2014 года нормативных документов стратегического планирования проектно-пространственное управление ушло из государственного управления и заменилось транспортно-коммуникационной политикой, а также межбюджетным регулированием, направленными на поддержку определенных территорий и регионов.

Если определить для кого разрабатывается стратегия региона, то мы возвращаемся к проблеме вовлечения всех заинтересованных акторов в процесс формулирования, согласования и реализации стратегии. Исследователи (напр. Rydin, 2013) критикуют концепцию развития, предполагающую постоянный экономический рост, приводящую к ускоренному истощению земель и прочих ресурсов. Даже

если в ближайшие 20-30 лет мы не откажемся от агрессивного экстенсивного роста агломераций и урбанизированных территорий, потребности и социальные проблемы населения будут все в большей степени влиять на региональную политику муниципальных и региональных властей. Таким образом вторым аспектом повышения реализуемости стратегии является степень вовлеченности населения, муниципалитетов, бизнеса, экспертного сообщества, федеральных компаний в процесс стратегирования. Это возможно на основе применения информационных систем и технологий Big Data в государственном и муниципальном управлении.

В работе проанализирована формирующаяся система стратегического планирования в Российской Федерации с позиций институциональной теории. Федеральное и региональное законодательство о стратегическом планировании является важным элементом в процессе институционализации данной практики. Отмечается важная роль регионов и органов МСУ в стратегировании. Выявлены особенности создания института стратегического планирования на региональном уровне. В качестве практических рекомендаций предлагается усиливать вовлеченность институтов «гражданского общества» в процесс разработки и реализации долгосрочной стратегии региона, что соответствует мировым практикам.

В качестве перспективных направлений дальнейших исследований возможно изучение влияния информационных технологий на региональное стратегическое планирование и механизмы вовлечения общественности в процесс стратегирования.

Сейчас перед регионами стоит задача откорректировать свои стратегии развития таким образом, чтобы в них появились реально достижимые цели, а для достижения этих целей были предложены понятные бизнесу и обществу механизмы. Это должны быть конкретные проекты, например, по достижению определенного процента по импортозамещению в конкретной отрасли к конкретному сроку.

Администрациям субъектов предстоит в самые сжатые сроки перестроить подходы к организации системы управления. Каждый чиновник должен понимать, какую задачу он выполняет и по каким результатам она будет оценена с точки зрения эффективности госуправления.

Литература:

1. Федеральный Закон от 28.06.2014 «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации» №172-ФЗ // Российская газета. 03.07.2014
2. Бакланов П.Я. Структуризация географического пространства — основа теоретической географии // Теория социально-экономической географии: современное состояние и перспективы развития. Материалы междунар. конф. – Ростов-на-Дону, 2010. С. 12-21.
3. Гладкий Ю.Н. Гуманитарная география. Научная экспликация». Филологический факультет СПбГУ. – СПб., 2010.
4. Каледин Н.В. Геопространство: новые возможности теоретизации в географии // Социально-экономическая География - 2011: теория и практика: "Социально-экономическая география: фундаментальные и прикладные исследования". Материалы международной конференции / Под ред. А.Г. Дружинина и др. – Калининград, 2011. М.23-29.
5. Концепция социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2025 года (Закон Ленинградской области от 28.06.2013 № 45-03). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SPB&n=136656#06622707446227325>
6. Схема территориального планирования Ленинградской области. Постановление Правительства Ленинградской области от 29.12.2012 № 460. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://base.garant.ru/43434704/>
7. Bourmistrov A. and Mellemvik F. Russian local governmental reforms: autonomy for accounting development. *European Accounting Review*, 8:4, 1999. p 675-700.
8. Czarniawska B. Emerging institutions: Pyramids or Anthills? *Organization Studies*, 30 (4), 2009. p 423-441.

9. Drechsler W. Three paradigms of governance and administration: Chinese, Western and Islamic // *Society and Economy*, vol. 35, no. 3, 2013. c. 319–342.
10. Harney S., Carter Ch., Clegg S.R., Kornberger M. A very short, fairly interesting and reasonably cheap book about studying strategy”. SAGE. – London. 2011.
11. Khodachek A. How state financing influences regional economy development in Bourmistrov, A., Khodachek I. and Aleksandrov, E. (eds.), *Budget developments in Russia’s regions: new norms, practices and challenges*. Nord Universitet FoU-rapport nr.18. Nord Universitet – Handelshøgskolen. Bodø. 2017.
12. Khodachek I. State Strategic Planning System, Russia in A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Springer International Publishing AG.2017.
13. Khodachek I. and Timoshenko K. Russian central government budgeting and public sector reform discourses: paradigms, hybrids, or a “third way”? *International Journal of Public Administration*, vol. 41, NOS. 5-6, 2018. 460-477.
14. Pollitt C., Bouckaert G. “Public Management Reform. The comparative analysis. *New Public Management, Governance and The Neo-Weberian State*” Third edition. Oxford University Press. 2011.
15. Rydin Y. “Indicators as a governmental technology? The lessons of community-based sustainability indicator projects” *Environment and Planning D: Society and Space*, volume 25, 2006. p. 610 – 624
16. Rydin Y. Shaping cities for health: complexity and the planning of urban environments in the 21st century. *The Lancet*. 379: 2079–108. 2012.
17. Rydin Y. *The future of planning: Beyond growth dependence* // Policy Press at the University of Bristol. – Bristol. 2013.
18. Timoshenko K., Adhikari P. Exploring Russian central government accounting in its context // *Journal of Accounting and Organizational Change*, 5 (4), 2009. p. 490-513.