

Волошинская Анна Аскольдовна — старший научный сотрудник Центра стратегий регионального развития Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, научный сотрудник Лаборатории исследований проблем малого и среднего предпринимательства Центра экономики малого и среднего предпринимательства Института макроэкономических исследований Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России.

Anna A. Voloshinskaja — Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; All-Russian Academy of Foreign Trade at the Ministry of Economic Development of Russia.

Оценка качества стратегий социально-экономического развития: как выбрать лучший подход?



За последние годы возрос интерес к оценке качества стратегий социально-экономического развития субъектов и муниципальных образований Российской Федерации: был опубликован целый ряд работ на эту тему, среди которых статьи Б.С. Жихаревича, И.Н. Ильиной и Е.Е. Плисецкого, В.В. Климанова, В.Н. Княгинина и М.С. Липецкой, И.А. Николаева и В.Е. Селиверстова и т.д. Появились и новые способы оценки стратегий, такие, например, как онлайн-калькулятор [1].

Вместе с тем возникают вопросы: в чем особенности данных подходов и какой из них лучше применять на практике? Что понимается под ка-

УДК 338.26

DOI: 10.33917/es-8.166.2019.134-139

Какой подход для оценки стратегий социально-экономического развития городов и регионов Российской Федерации лучше применять на практике? В чем заключаются особенности существующих подходов? Чтобы ответить на эти вопросы, рассмотрены методы оценки стратегий, предложенные в работах Б.С. Жихаревича, И.Н. Ильиной и Е.Е. Плисецкого, В.В. Климанова и К.В. Будаевой, П.В. Погребнякова, В.Н. Княгинина, И.А. Николаева и О.С. Точилкиной, В.Е. Селиверстова. Данные подходы были разделены на четыре группы в зависимости от целей проведения оценки. Было установлено, что рассмотренные подходы охватывают полный жизненный цикл стратегического документа — от постановки задачи на его разработку до оценки готовой стратегии «со стороны». Многие подходы включают образ эталонной стратегии, с которой сравнивается стратегический документ для оценки его качества; вместе с тем представления о качественной, «идеальной» стратегии в разных работах существенно различаются между собой. В заключение даны практические рекомендации по выбору методики для оценки стратегии.

Ключевые слова

Оценка стратегий, методика, подход, качество стратегий, идеальная стратегия.

чеством стратегии и как определить это качество на практике? Чтобы ответить на эти вопросы, подходы к оценке качества стратегий были условно разделены на группы (см. *рисунок*). (В некоторых работах представлено сразу несколько подходов, которые отнесены к разным группам.)

Группа 1. Подходы, делающие упор на анализе целей разработки стратегии: кому и зачем на самом деле нужен стратегический документ?

К первой группе отнесены методики, ставящие во главу угла анализ цели разработки стратегического документа. В теории смысл создания стратегии очевиден: это устойчивое, сбалансированное развитие региона или муниципально-образованного образования. Но на практике заказчик стратегического документа может ставить перед разработчиками и другие цели (например, получение широкой поддержки населения перед выборами главы администрации, получение бюджета из федерального центра, привлечение инвестиций, необходимость уложиться при разработке стратегии в сжатые сроки и т.п.). Помимо требований заказчика разработчикам необходимо привести проект стратегии в соответствие с действующим законодательством, в том числе с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹ (при разработке

стратегий субъектов Российской Федерации) и с местными нормативно-правовыми актами.

Кроме того, стратегия развития территории, как правило, уже существует де-факто, но далеко не всегда оформлена в виде стратегического документа (как, например, у Москвы). Поэтому на первый, верхний уровень анализа качества стратегического документа можно вынести вопрос о том, кому на самом деле и для каких целей нужна его разработка.

Проблема постановки целей «верхнего уровня» при разработке стратегии подробно освещена в статье В.Н. Княгинина и М.С. Липецкой [2], где авторы ставят ряд ключевых вопросов. Будет ли разрабатываемая стратегия ориентирована на решение внутренних проблем или она необходима для выхода на национальный и мировой

Четыре группы подходов к оценке стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации



Источник: анализ авторов

Assessing the Quality of Socio-Economic Development Strategies: How to Choose the Best Approach?

What approach is better to put into practice for evaluating strategies of socio-economic development of cities and regions of the Russian Federation? What are peculiar features of existing approaches? To answer these questions, the author examines strategies evaluating methods proposed in the works by B.S. Zhikharevich, I.N. Ilyina and E.E. Plisetsky, V.V. Klimanov and K.V. Budaeva, P.V. Pogrebnyakov, V.N. Knyaginina, I.A. Nikolaev and O.S. Tochilkina, V.E. Seliverstov. These approaches were divided into four groups depending on the purpose of assessment.

It was revealed that considered approaches cover the full life cycle of a strategic document — from setting the task on its development to evaluating the final strategy “from outside”. Many approaches include the image of a sample strategy, with which a strategic document is compared to assess its quality, but at the same time, ideas about high-quality, “ideal” strategy in different works differ significantly.

In conclusion, practical recommendations for choosing a methodology for evaluating a strategy are given.

Keywords

Strategies evaluation, methodology, approach, strategies quality, ideal strategy.

➤ Именно правильно организованный процесс разработки стратегии обеспечивает ее высокое качество.

рынки? Какими процессами на самом деле могут управлять власти региона, чтобы реализовать стратегию? Какими ресурсами и инструментами они для этого располагают? Ответы на данные вопросы задают систему координат, отталкиваясь от которой можно сформулировать требования к стратегическому документу.

Таким образом, для разработки качественной стратегии необходимо прояснение целей «верхнего уровня» и их отражение в тексте стратегического документа. Тогда готовая стратегия будет четко направлена на решение поставленных задач и начнет отражать запросы заказчика.

Преимуществом подходов первой группы является акцент на четкой постановке задачи и, соответственно, возможность концентрации на достижении конкретных целей. Однако такие подходы могут применяться преимущественно на этапе разработки стратегии.

Группа 2. Подходы, делающие акцент на процессе разработки стратегии

Во вторую группу отнесены подходы, содержащие подробные рекомендации по разработке стратегий: хотя они изначально разрабатывались именно для создания стратегических документов, их также можно использовать и для оценки их качества. Сюда можно отнести подход, изложенный в брошюре Леонтьевского центра (глава 3 [3]), а также руководство по стратегическому планированию Ассоциации городов и местных властей [4]. Подходы-рекомендации ставят во главу угла качество самого процесса разработки стратегии, включая предварительную подготовку, разработку стратегического документа и общественные слушания: предполагается, что именно правильно организованный процесс разработки стратегии обеспечивает ее высокое качество.

При этом важен не только (и, возможно, не столько) достигнутый результат в виде утвержденного стратегического документа, но и процессы, которые запускает разработка стратегии. Этими процессами могут быть консолидация власти, бизнеса и общества, достижение договоренностей между ключевыми стейкхол-

дерами, поиск консенсуса по поводу дальнейшего пути развития региона, создание механизма реализации стратегии, вовлечение в реализацию стратегии широкого круга государственных и общественных организаций и т.п. Именно правильно выстроенные «вокруг стратегии» процессы смогут обеспечить коррекцию и успешную реализацию даже несовершенного стратегического документа.

С точки зрения подходов второй группы качественной можно назвать стратегию, разработанную по «правильной методике»: как правило, она включает выявление ключевых стейкхолдеров и их активное вовлечение в процесс разработки стратегии; широкое обсуждение стратегии населением; четкое обращение к различным целевым группам и т.п. Например, в брошюре Леонтьевского центра [3] предложено на каждом этапе работы над стратегией параллельно вести четыре линии деятельности — координацию, разработку, экспертизу и продвижение (КРЭП).

Таким образом, применение подходов второй группы обеспечивает не только появление самого стратегического документа, но и организацию вокруг него «правильных» процессов; самая сильная сторона таких подходов — оценка именно качества процессов, а не самой стратегии. При этом подходы второй группы могут применяться и для анализа готового документа «со стороны», например, оценки отражения в тексте стратегии технологии ее разработки (описания общественных слушаний, учета замечаний и т.п.).

Группа 3. Подходы, предполагающие анализ готового стратегического документа

К третьей группе отнесены подходы, предназначенные для оценки готового стратегического документа «со стороны»: это подходы Б.С. Жихаревича [5]; И.Н. Ильиной и Е.Е. Плисецкого [6], И.А. Николаева и О.С. Точилкиной [7], В.Е. Селиверстова [8, 9], В.В. Климанова и К.В. Будаевой [10], П.В. Погребнякова [1] и т.д.

В подходах третьей группы проверяется соответствие стратегического документа выбранному авторами эталонному шаблону — некоторой «идеальной» стратегии. Как правило, «идеальная» стратегия содержит полный набор качественных и логично взаимосвязанных элементов: это SWOT-анализ, миссия, цели и задачи территории, приоритеты развития, флагманские проекты, наличие государственных программ, механизмы реализа-

ции и финансирования, распределение сфер ответственности при реализации стратегии и т.д. «Идеальная» стратегия также должна быть логичной, проработанной, четко структурированной, актуальной, соответствовать действующей нормативно-правовой базе, в том числе Федеральному закону № 172-ФЗ и, желательнее, Методическим рекомендациям Минэкономразвития России.

При этом каждый подход содержит собственную уникальную трактовку «идеальной» стратегии. Так, в работе Б.С. Жихаревича [5] идеалом является амбициозная реалистичная стратегия: амбициозность понимается как нацеленность на кардинальные перемены, реалистичность — как возможность реализовать стратегию на практике (в отличие от декларируемой популистской стратегии).

И.Н. Ильина и Е.Е. Плисецкий [6] считают, что «идеальная» стратегия соответствует требованиям Федерального закона № 172-ФЗ, прошла проверку на логичность и глубину проработки, при этом совпадают приоритеты, заложенные в миссии и в тексте стратегии, и т.п.

И.А. Николаев и О.С. Точилкина отмечают, что в адекватной и эффективной стратегии должны присутствовать базовые элементы (миссия, цели, задачи, анализ внешней среды и возможностей региона, SWOT-анализ, сценарии и т.д.) и логично выстроенная структура (анализ ситуации — миссия — цели — задачи).

Согласно В.Е. Селиверстову [8], «идеальная» стратегия должна иметь актуальный временной горизонт, логичную структуру, четкую иерархию целей и задач, иметь блоки анализа межрегиональной конкуренции и возможного межрегионального сотрудничества, а также должна быть обеспечена ресурсами.

В.В. Климанов и К.В. Будаева [10] в качестве эталона предлагают «оригинальную» стратегию. «Оригинальная» стратегия содержит положения, отличающиеся от положений стратегий других субъектов Российской Федерации, а также уникальные сценарии развития. Такой подход тесно перекликается с основными рекомендациями международной Ассоциации городов и местных властей [4], где отмечается необходимость учета местной специфики и уникальных преимуществ территории.

Ряд подходов содержит также качественный анализ стратегического документа, в ходе которого

происходит оценка качества базовых элементов и их взаимосвязи между собой. Например, проверяется, соответствует ли миссия целям стратегии, а цели и приоритеты — инвестиционным проектам и т.п. Один из самых сложных видов качественного анализа предложен в работе Б.С. Жихаревича [5], в которой проведен экспертный анализ текстов муниципальных стратегий на основе опросного листа — кодификатора.

Итак, с точки зрения подходов третьей группы качественная стратегия — это стратегия, соответствующая некоторому эталону или идеалу, установленному авторами методики: чем больше расхождение стратегического документа с идеальным образцом, тем менее качественной считается стратегия. Соответственно, возникает возможность не только ранжирования стратегий и сравнения их между собой, но и сравнения стратегий разных типов территорий (мегаполисов и малых городов, городов и регионов, регионов и стран), а также проводить сравнительный анализ отечественных и зарубежных стратегий.

Вместе с тем результаты, полученные с помощью подходов третьей группы, в значительной степени зависят от выбранной методики анализа и заложенного в ней представления об «идеальной» стратегии.

Группа 4. Подходы, предлагающие макроэкономический анализ

Наконец, в последнюю, четвертую, группу отнесены подходы, предлагающие анализ картины стратегического планирования на уровне страны или федерального округа: сумма показателей развития отдельных субъектов Федерации сравнивается с интегральными прогнозными значениями по региону или по стране в целом, рассчитанными на базе макроэкономических моделей.

Научных работ, в которых проводится анализ стратегий социально-экономического развития на макроуровне, достаточно мало. Так, в работе В.Е. Селиверстова [8, 9] проводится сравнение показателей, заложенных в стратегиях субъектов Сибирского федерального округа, с расчетными значениями межрегиональной межотраслевой модели экономики Российской Федерации, разработанной Институтом экономики и организации промышленного производства СО РАН. В исследовании И.Н. Ильиной и Е.Е. Плисецкого [6] также проведено сравнение суммы целевых показателей, представленных в стратегиях субъектов Российской Федерации, со значениями аналогичных показателей из «Прогноза долгосроч-



ного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Качество стратегии в подходах четвертой группы в том числе трактуется как соответствие ее целевых индикаторов и прогнозных показателей макроэкономической модели.

Преимуществом подходов четвертой группы является возможность проведения макроэкономического анализа и, соответственно, оценка реальности планируемых целевых показателей исходя из общей макроэкономической ситуации. Вместе с тем объективность такого рода анализа в значительной степени зависит от реалистичности выбранной макроэкономической модели, в том числе ее актуальности, возможности адаптации к быстро меняющимся социальным, экономическим и политическим факторам (например, к изменению геополитической ситуации, наложению или отмене санкций, динамике курсов валют и т.п.).

Заключение: какие методики и в каких ситуациях лучше применять на практике?

Резюмируя сказанное выше, можно предложить следующий алгоритм выбора наиболее подходящей методики оценки стратегий. Прежде всего необходимо ответить на три вопроса:

1. На каком этапе жизненного цикла стратегического документа проводится его оценка?

2. Что является объектом оценки — непосредственно текст стратегического документа или процессы, которые запускает разработка стратегии?

3. Какие ресурсы имеются в распоряжении для оценки стратегии?

Ответы на эти три вопроса и зададут систему координат, отталкиваясь от которой можно выбрать ту или иную методику.

На этапе подготовки к разработке стратегии рекомендуется сосредоточить усилия на четкой постановке задачи и целеполагании; в наибольшей степени этой задаче отвечает подход В.Н. Книгинина и М.С. Липецкой [3]. На этом же этапе стоит как можно подробнее обсудить вопрос об «идеальной» стратегии: будет ли она амбициозной, оригинальной, какие задачи будут решаться в процессе разработки стратегического документа и как эти задачи будут отражены в тексте стратегии, должны ли планируемые целевые показатели быть связаны с макропоказателями региона или страны и т.п. Определив «идеальную» стратегию, можно составить список ее типовых элементов на базе подходов третьей группы.

На этапе разработки стратегии возникает необходимость оценить не только сам документ, но и процессы, которые призваны обеспечить его качество: для этого рекомендуется применять методики второй группы, представленные в брошюре Леонтьевского центра (в главе 3) [3] и в рекомендациях международной Ассоциации городов и местных властей [4].

Для анализа готового проекта стратегического документа «со стороны» подходят методики третьей группы — И.Н. Ильиной и Е.Е. Плисецкого [6], В.В. Климанова и К.В. Будаевой [10], Б.С. Жихаревича [5]. Однако последнюю методику стоит применять только при наличии достаточных ресурсов, так как она является довольно сложной,

References

1. Pogrebnyakov P.V. *Ekonomiko-geograficheskaya tipologiya v razrabotke i otsenke strategii razvitiya munitsipal'nykh raionov i gorodskikh okrugov Kaliningradskoi oblasti* [Economic and Geographic Typology in Developing and Evaluating Strategies for the Development of Municipal and Urban Districts in the Kaliningrad Region]. Dis. ... kand. geogr. nauk. Kaliningrad, 2014, available at: <http://bestsm.ru/>
2. Knyaginina V.N., Lipetskaya M.S. *Prakticheskie aspekty razrabotki strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov RF* [Practical Aspects of Developing Strategies for Socio-Economic Development of the RF Regions]. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2008, no 2, pp. 163–168.
3. Zhikharevich B.S., Lebedeva N.A., Rusetskaya O.V., Pribyshin T.K. *Strategii malyykh gorodov: territoriya tvorchestva* [Strategies of Small Towns: Territory of Creativity]. Saint Petersburg, Mezhdunarodnyi tsentr sotsial'no-ekonomicheskikh issledovaniy "Leont'evskii tsentr", 2017, 68 p.
4. *Policy paper on urban strategic planning: Local leaders preparing for the future of our cities Includes regional reports and case studies*. United Cities and Local Governments, 2010.
5. Zhikharevich B.S., Pribyshin T.K. *Aprobatsiya podkhodov k izucheniyu soderzhaniya munitsipal'nykh strategii* [Testing Approaches to the Study of Municipal Strategies Content]. *Region: ekonomika i sotsiologiya*, 2014, no 2.

➤ Стоит уделить максимум внимания не только оценке самих стратегий, но и тестированию макроэкономической модели, от которой зависит интерпретация полученных результатов.

трудоёмкой и требует как оценки самой стратегии, так и знания ситуации «на местах».

Для оценки аналитического блока и блока целеполагания можно применить подход И.А. Николаева и О.С. Точилкиной. Но если ставится задача оценить качество процессов разработки стратегии (например, по тексту стратегического документа), то также можно применить и методики второй группы.

Для поэлементарного сравнения и ранжирования многих стратегических документов, в особенности в условиях ограниченности ресурсов, стоит остановиться на методике И.Н. Ильиной и Е.Е. Плисецкого [6]: она достаточно четкая, формальная и простая с точки зрения реализации.

Для проведения макроэкономического анализа на уровне федерального округа или региона можно воспользоваться методиками В.Е. Селиверстова [8, 9] и И.Н. Ильиной и Е.Е. Плисецкого [6]. При этом стоит уделить максимум внимания не только оценке самих стратегий, но и тестированию макроэкономической модели, от которой зависит интерпретация полученных результатов. ■

ПЭС 19049 / 23.05.2019

Примечание

1. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (принят Государственной думой 20 июня 2014 г.).

Источники

1. Погребняков П.В. Экономико-географическая типология в разработке и оценке стратегий развития муниципальных районов и городских округов Калининградской области: Дис. ... канд. геогр. наук [Электронный ресурс]. Калининград, 2014. URL: <http://bestsm.ru/>

2. Княгинин В.Н., Липецкая М.С. Практические аспекты разработки стратегий социально-экономического развития регионов РФ // Научные ведомости Белгородского государственного университета. (Серия: История. Политология). 2008. № 2. С. 163–168.

3. Жихаревич Б.С., Лебедева Н.А., Русецкая О.В., Прибышин Т.К. Стратегии малых городов: территория творчества / Под ред. Б.С. Жихаревича. СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2017. 68 с.

4. Policy paper on urban strategic planning: Local leaders preparing for the future of our cities Includes regional reports and case studies / United Cities and Local Governments, 2010.

5. Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К. Апробация подходов к изучению содержания муниципальных стратегий // Регион: экономика и социология. 2014. № 2.

6. Ильина И.Н., Плисецкий Е.Е. и др. Будущее регионов России: аналитический обзор документов стратегического планирования субъектов РФ. М.: Высшая школа экономики, Институт региональных исследований и городского планирования, 2015.

7. Николаев И.А., Точилкина О.С. Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ): Аналитический доклад [Электронный ресурс]. Аудиторско-консалтинговая компания ФБК, Департамент стратегического анализа, 2006. URL: https://www.fbk.ru/upload/docs/regions_strategy.pdf.

8. Селиверстов В.Е., Мельникова Л.В. Анализ состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа // Регион: Экономика и социология. 2011. № 3. С. 3–21.

9. Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике / Отв. ред. академик РАН В.В. Кулешов. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013.

10. Климанов В.В., Будаева К.В., Чернышова Н.А. Направления регионального стратегирования и программирования в России // Региональные исследования. 2016. № 4. С. 17–30.

6. Il'ina I.N., Plisetskii E.E. i dr. *Budushchee regionov Rossii: analiticheskii obzor dokumentov strategicheskogo planirovaniya sub'ektov RF* [The Future of Russian Regions: Analytical Review of the Documents on Strategic Planning of the RF Constituent Entities]. Moscow, Vysshaya shkola ekonomiki, Institut regional'nykh issledovaniy i gorodskogo planirovaniya, 2015.

7. Nikolaev I.A., Tochilkina O.S. *Strategii i programmy razvitiya regionov (sravnitel'nyi analiz): analitich. doklad* [Regional Development Strategies and Programs (Comparative Analysis): Analytical Report]. Auditorsko-konsaltingovaya kompaniya FBK, Departament strategicheskogo analiza, 2006, available at: https://www.fbk.ru/upload/docs/regions_strategy.pdf.

8. Seliverstov V.E., Mel'nikova L.V. *Analiz sostoyaniya strategicheskogo planirovaniya v regionakh Sibirskogo federal'nogo okruga* [Analysis of Strategic Planning in the Regions of the Siberian Federal Area]. *Region: Ekonomika i Sotsiologiya*, 2011, no 3, pp. 3–21.

9. Seliverstov V.E. *Regional'noe strategicheskoe planirovanie: ot metodologii k praktike* [Regional Strategic Planning: from Methodology to Practice]. Novosibirsk, IEOPP SO RAN, 2013.

10. Klimanov V.V., Budaeva K.V., Chernyshova N.A. *Napravleniya regional'nogo strategirovaniya i programmirovaniya v Rossii* [Directions of Regional Strategic Planning and Programming in Russia]. *Regional'nye issledovaniya*, 2016, no 4, pp. 17–30.