

УДК 332.146.2

ОСОБЕННОСТИ И ЗАКОНОМЕРНОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Петрухина Е.В.

ФГБОУ ВПО «Орловский государственный университет», Орёл, e-mail: e_petrukhina@mail.ru

Научная проблема, рассмотренная в статье, заключается в исследовании теоретических, методологических и научно-прикладных аспектов формирования практических подходов региональных органов управления к стратегическому планированию инновационного развития регионов, что создает научные предпосылки для разработки концептуальных и программно-плановых документов, обеспечивающих перспективное социально-экономическое развитие инновационных предприятий и территорий в целом. В статье автор анализирует проблемы инновационного развития на мезоуровне; выделяет основные структурные элементы, механизмы и стадии процесса формирования стратегического плана инновационного развития региона. Рассмотрение программных документов осуществлялось автором по следующим стадиям процесса выработки и осуществления стратегии инновационного развития: *институциональная стадия, концептуальная стадия, стадия планирования, стадия реализации*. В них формулируются стратегические направления, цели и задачи инновационного развития региона, конкретные меры по их реализации.

Ключевые слова: стратегическое планирование, инновационное развитие, региональное управление

FEATURES AND REGULARITIES OF STRATEGIC PLANNING OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF REGIONS

Petrukhina E.V.

Oryol state university, Oryol, e-mail: e_petrukhina@mail.ru

The scientific problem considered in article, is in research of theoretical, methodological and scientific and applied aspects of formation of practical approaches of regional governing bodies to strategic planning of innovative development of regions that creates scientific preconditions for development of the conceptual and program and planned documents providing perspective social and economic development of the innovative enterprises and territories as a whole. In article the author analyzes problems of innovative development at mesolevel; allocates the basic structural elements, mechanisms and stages of process of formation of the strategic plan of innovative development of the region. Consideration of program documents was carried out by the author on the following stages of process of development and implementation of strategy of innovative development: *institutional stage, conceptual stage, planning stage, realization stage*. In them the strategic directions, the purposes and problems of innovative development of the region, concrete measures for their realization are formulated.

Keywords: strategic planning, innovative development, regional government

Сегодня очевидно, что методики создания региональных экономических механизмов должны иметь общие закономерности, подходы и механизмы формирования, основанные на эффективном практическом опыте, общеэкономической ситуации в государстве и регионе. Однако для каждого субъекта Российской Федерации как в разработке, так и в методах, механизмах реализации концепций, стратегических планов и программ инновационного развития на практике должен реализовываться индивидуальный подход – существующие различия в геополитической, природно-ресурсной, социально-экономической и экологической характеристиках регионов определяют дифференциацию подходов к стратегическому планированию инновационного развития региона [1].

Объединяющим началом плановых документов является проблемное обоснование, оформленное в виде структурированного ряда документов. В них формулируются стратегические направления, цели и задачи инновационного развития региона, конкретные меры по их реализации. Их предназначение также состоит в фор-

мировании практических мер по обеспечению реализации стратегии инновационного развития и контроля над этим процессом со стороны органов региональной власти и общественности [4].

В ходе исследования отечественного опыта прежде всего акцентировалось внимание на предпосылках создания стратегических планов, их структуре, используемых подходах и методах в рамках стратегического планирования, основных принципах разработки стратегий, типах стратегического взаимодействия.

Рассмотрение программных документов осуществлялось по следующим стадиям процесса выработки и осуществления стратегии инновационного развития: *Институциональная стадия* → *Концептуальная стадия* → *Стадия планирования* → *Стадия реализации*.

Институциональная стадия – формирование системного координационного механизма разработки и реализации стратегии инновационного развития региона.

Сегодня региональной экономической наукой и практикой отмечается отсутствие

в РФ целостной системы стратегического планирования инновационного развития страны, в которой одним из ключевых элементов являются субъекты Федерации [6]. В рамках системного механизма, лежащего в ее основе, на практике должно обеспечиваться:

- создание институциональных основ построения систем стратегического планирования на региональном и местном уровнях;
- межуровневая координация и согласование процесса планирования и реализации стратегии развития страны как совокупности стратегий развития регионов.

Сложившиеся в настоящее время взаимоотношения между федеральной властью и регионами характеризуются отсутствием эффективно действующего системного механизма согласования взаимодействия не только в процессе реализации, но и в ходе разработки стратегии развития регионов. Особое внимание на этом этапе стратегического планирования, по мнению автора, должно уделяться определению институциональных основ и формированию механизма, обеспечивающего реализацию эффекта комплексного развития региона, создающего синергию в рамках партнерства-взаимодействия «Правительство Федерации – субъект Федерации» [4].

Примеры построения таких моделей можно найти, обратив свое внимание на западноевропейский опыт стратегического взаимодействия в управлении региональным инновационным развитием. В частности, интересны для рассмотрения следующие механизмы планирования регионального развития: Контракты планирования между государством и регионами (Франция); Программный подход Структурного Фонда содействия экономической и социальной интеграции внутри Европейского Союза; Система Совместного Решения Задач с целью совершенствования региональных экономических структур (Германия). Каждый из них ориентирован на те сферы, в которых преимущества в формировании и реализации целей инновационного развития достигаются посредством координации внутри и/или между компетенциями и/или на основе объединения средств федерального, регионального/местного уровней управления [7]. В рамках данных систем, использующих принцип субсидиарности, появилась возможность планировать и осуществлять развитие инновационной системы региона в последовательной и согласованной обстановке, создавая синергетический эффект. Результаты анализа представленных плановых механизмов даны в таблице.

Характеристика механизмов взаимодействия участников процесса стратегического планирования регионального инновационного развития

Программная система Структурного Фонда (Европейский Союз)	Совместная Задача для совершенствования региональных экономических структур (Германия)	Плановые контракты CPER (Франция)
<i>Институциональная стадия</i>		
1) выработка и согласование условий финансирования; 2) определение карты распределения средств; 3) определение объемов финансирования по карте распределения	1) создание и обновление законодательной базы и принципов функционирования системы; 2) определение карты распределения средств; 3) распределение средств по карте финансирования	1) создание и обновление законодательной базы и принципов функционирования системы; 2) определение круга нуждающихся территорий; 3) определение масштабов финансирования
<i>Стадия планирования</i>		
1) разработка и согласование планов развития; 2) оценка планов по предполагаемой эффективности воздействия на регион	1) разработка и согласование общенационального детализированного плана развития	1) разработка и согласование общенационального детализированного плана развития
<i>Стадия реализации</i>		
1) принятие окончательного решения по составу объектов (регионов) финансирования; 2) непосредственное финансирование; 3) мониторинг хода реализации планов и их воздействия на регионы	1) непосредственное финансирование; 2) мониторинг хода реализации планов и их воздействия на регионы	1) непосредственное финансирование; 2) мониторинг хода реализации планов и их воздействия на регионы

Их оценка позволяет утверждать, что в западной парадигме менеджмента регионов идет движение к созданию концепции интегрированного регионального развития, участие в которой базируется на тесном взаимодействии внутри системы «федеральный – региональный – муниципальный уровень» и обсуждении собственных проблем и выдвижении стратегий их устранения на основе межуровневого и внутриуровневого консенсуса.

В сегодняшней социально-экономической ситуации с недостаточностью ресурсов для обеспечения регионального развития этот практический опыт актуален – это единственный способ «страхования» процесса развития в российских регионах от «вынужденных остановок» при условии законодательно закрепленного статуса участников и плановых документов. Рассмотрение практического материала усиливает понимание того, что региональное инновационное развитие – объективная задача различных сфер власти. В основе каждого механизма планирования должно быть понимание того, что региональное развитие является совместной, согласованной ответственностью всех звеньев управления.

Концептуальная стадия – выработка и установление политики развития, на которой базируется и которой руководствуется система стратегического планирования инновационного развития региона.

Сравнительный анализ регионального планирования показывает, что стратегия инновационного развития Саратовской области разработана, исходя из представления о назначении стратегического плана как документа, призванного решить задачу объединения усилий и ресурсов всех субъектов деятельности для реализации в регионе выбранного пути инновационного развития, обеспечивающего всестороннее развитие человека и устойчивость в повышении уровня жизни населения региона [5].

Концепции инновационного развития Республики Карелия, Мордовии, Московской области, Пензенской области, Федеральная программа инновационного развития Калининградской области в отличие от Стратегического плана развития Саратовской области, направленного на обеспечение и поддержание устойчивого роста региональной инновационной системы, прежде всего являются обоснованием необходимости решения текущих кризисных проблем в инновационном развитии, повышения уровня жизни населения и создания предпосылок и условий для последующего роста. Но вместе с тем обоснование концепции развития в Карелии, Мордовии,

Калининградской области состоит в создании основы обеспечения интересов региона во внутрисосреднем и межрегиональном пространстве. В этом же контексте, концепции инновационного развития Московской и Пензенской областей, по мнению автора, уже сами по себе определяются как инструмент, позволяющий построить систему правил согласования действий всех заинтересованных в развитии субъекта сторон [2, 3, 5, 8].

В Камчатском регионе разработка стратегической концепции инновационного развития территории обоснована необходимостью помимо решения текущих проблем инновационного развития потребностью в создании модели рыночного хозяйствования, обеспечивающей экономическую выгоду от сохранения окружающей среды.

Анализ стратегических документов позволил автору исследования среди конкретного перечня предпосылок создания комплексных стратегий инновационного развития в рассматриваемых регионах выделить следующие блоки.

Антикризисный блок:

Подблок 1. Кризис системы управления инновационным развитием региона:

- отсутствие согласованности и единой целевой направленности в разработке направлений и механизмов реализации концепций и планов инновационного развития различных отраслей жизнедеятельности региона;

- доминирование тактических, «пожарных» мер, которые в отсутствие стратегической направленности могут привести процесс развития региональной инновационной системы к общесистемному кризису;

- неустойчивость и непредсказуемость процессов инновационного развития региона;

- необходимость создания концепции инновационного развития региона как стратегического «маяка», способного ориентировать и сплотить региональное сообщество в достижении генеральных целей.

Подблок 2. Кризисная социально-экономическая ситуация:

- неразвитость социального потенциала инновационных преобразований в региональном развитии;

- отсутствие необходимого уровня развития инновационной инфраструктуры; структурный кризис региональной экономики, усугубляющийся низкой эффективностью производства и неконкурентоспособностью различных видов производимой в регионе продукции;

- отсутствие инвестиций и дефицит финансовых ресурсов в регионах;

- тяжелые социальные последствия экономических реформ;

– практически полное недоверие властным структурам;

– низкая степень ответственности властных структур перед населением;

– нерациональное использование природно-ресурсного, интеллектуального потенциала региона.

Блок роста:

– модернизация каркасной модели устройства региональной инновационной системы, основанной на эффективном использовании инновационного потенциала региона в новых хозяйственных условиях, приоритетной ее ориентации на возможности регионального саморазвития;

– создание организационного и нормативно-правового механизма обеспечения устойчивости и поступательности процесса развития региональной инновационной системы при условии соблюдения равновесия региональных экосистем.

Доминирующая теоретико-практическая точка зрения разработчиков на выбор эффективных механизмов обеспечения развития региональной инновационной системы, находит свое логическое отражение в содержании аналитической технологии планирования стратегии.

Стадия планирования – составление и согласование конкретных стратегий, планов, программ инновационного развития территории во исполнение принципов и решений, принятых на концептуальном уровне с использованием имеющихся средств.

Методология создания стратегий инновационного развития в рассматриваемых субъектах РФ базируется на общих классических принципах планирования: комплексность, системность, адаптивность, реалистичность, осуществимость. Но, исходя из оценки изученного практического материала, важно отметить, что они имеют обновленное смысловое содержание, обеспечивающее их адаптацию к эффективному использованию в сложившихся рыночных условиях хозяйствования регионов. Во-первых, реализуется новое качество принципов комплексности и системности в построении стратегии инновационного развития благодаря существованию механизма разработки и согласования стратегических решений расширенным кругом заинтересованных сторон: региональных органов власти, бизнеса, населения (Саратовская область, Московская область, Пензенская область, Республика Карелия, Республика Мордовия). Во-вторых, экологическая эффективность становится не менее важной для рассмотрения характеристикой, чем инновационная, что расширяет круг включаемых компонентов региональ-

ной инновационной системы (Саратовская область, Камчатская область, Республика Карелия, Республика Мордовия, Калининградская область, Московская область) увеличивая сложность процесса. В-третьих, адаптация стратегии инновационного развития региона в условиях высокого уровня изменений внешней среды требует создания системы мониторинга реализации стратегии инновационного развития региона, ориентированной преимущественно на диагностику необходимости изменений в стратегии, чем на постфактум реакцию на них (Саратовская область). И, наконец, в-четвертых, наличие специально разработанной методики количественной и качественной оценки инновационного потенциала региона, способствующих четкости в подходе к реалистичности и осуществимости целевых установок регионального развития и повышению эффективности управления реализацией стратегии социально-экономического развития региона (Калининградская область, Саратовская область, Республика Карелия) [2, 3, 5, 8].

При планировании стратегии инновационного развития региона можно говорить о следующих схемах целеполагания:

стратегическая – формулируют миссию и генеральные цели инновационного развития региона в социальной, экономической, экологической, институциональной среде, а далее формируется структура частных стратегий их достижения с выделением достижимых в рассматриваемом плановом периоде целей региональной инновационной системы (Саратовская область, Республика Карелия, Камчатская область, Республика Мордовия, Московская область);

долгосрочная – является наследником системы долгосрочного планирования в плановой экономике, где формируются конкретные долгосрочные цели инновационного развития региона на планируемый период с промежуточными оценочными показателями (Калининградская область, Пензенская область). Нередко целевая структура, в частности, в Карельской концепции развития, в программе инновационного развития Калининградской области, стратегическом плане инновационного развития Саратовской области строится согласно временному признаку, разделяя ближайший и долгосрочный горизонты реализации целей в рамках первоочередного и последующего этапов реализации плана [2, 3, 5, 8].

Стадия реализации – осуществление стратегий, планов и программ, направленных на достижение целей, определенных на предыдущей стадии, одновременно способ-

ствующих реализации общих целей политики на концептуальном уровне.

Наиболее важными вопросами построения механизма реализации стратегии инновационного развития региона, представленных в стратегических документах, являются организационно-функциональное сопровождение этого процесса и оценка его хода и результативности. Причем в Концепции инновационного развития Московской области эти два процесса объединяются в единое целое, где ключевым моментом является формирование управленческого ядра, имеющего реальные права и возможности по распоряжению региональными ресурсами и сознающими тенденции инновационного развития.

Анализ практического опыта инновационного развития регионов показывает, что рассмотрение целостного процесса разработки и реализации стратегии инновационного развития в регионах РФ, обеспечивая целый ряд положительных воздействий на управление региональным развитием в части усиления регионального партнерства, инвентаризации ресурсов региона, стабильности процесса развития, учета региональной специфики, улучшения имиджа власти, в то же время сопряжен с рядом недостатков: сложность, бюрократизм, снижение мобильности в использовании региональных ресурсов, нарушение баланса интересов и т.п.

Список литературы

1. Захарова А.А. Проблемы методологического обеспечения стратегического планирования инновационного развития региона // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. – № 16. – С. 11–16.
2. Концепция долгосрочной целевой программы «Государственная поддержка инновационной деятельности в Республике Карелия на 2008–2010 годы». Режим доступа: <http://www.gov.karelia.ru/gov/Power/Ministry/Development/innovac.html>.
3. Николаев И.А. Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ) / И.А. Николаев, О.С. Точилкина. – М.: Аудиторско-консалтинговая компания ФБК, 2012.
4. Петрухина Е.В. Государственное и муниципальное управление. // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2011. – № 7. – С. 150–152.

5. Стратегия социально-экономического развития Саратовской области до 2025 года. – Режим доступа: <http://www.saratov.gov.ru/index.php>.

6. Тюменцев В.А. Совершенствование организационного механизма согласования стратегических приоритетов развития территориальных образований // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2011. – № 3. – С. 93–96.

7. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и региональное управление. – М.: ИКФ «ЭКМОС», 2002. – 320 с.

8. Федеральная целевая программа развития Калининградской области на период до 2015 года. – Режим доступа: http://economy.gov39.ru/?page_id=162.

References

1. Zaharova A.A. Problemy metodologicheskogo obespechenija strategicheskogo planirovanija innovacionnogo razvitija regiona // Regional'naja jekonomika: teorija i praktika. 2011. no. 16. С. 11–16.
2. Konceptija dolgosrochnoj celevoj programmy «Gosudarstvennaja podderzhka innovacionnoj dejatel'nosti v Respublike Karelija na 2011–2015 gody». URL: <http://www.gov.karelia.ru/gov/Power/Ministry/Development/innovac.html>.
3. Nikolaev I.A. i dr. Strategii i programmy razvitija regionov (sravnitel'nyj analiz) / I.A. Nikolaev, O.S. Tochilkina. M.: Auditorsko-konsaltingovaja kompanija FBK, 2012.
4. Petrukhina E.V. Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie / Mezhdunarodnyj zhurnal prikladnyh i fundamental'nyh issledovanij. 2011. no. 7. pp. 150–152.
5. Strategija social'no-jekonomicheskogo razvitija Saratovskoj oblasti do 2025 goda. URL: <http://www.saratov.gov.ru/index.php>.
6. Tjumencev V.A. Sovershenstvovanie organizacionnogo mehanizma soglasovanija strategicheskikh prioritetrov razvitija territorial'nyh obrazovanij. // Izvestija Irkutskoj gosudarstvennoj jekonomicheskoi akademii. 2011. no. 3. pp. 93–96.
7. Utkin Je.A., Denisov A.F. Gosudarstvennoe i regional'noe upravlenie. M.: IKF «JeKMOS», 2002. 320 p.
8. Federal'naja celevaja programma razvitija Kalininskoj oblasti na period do 2015 goda. URL: http://economy.gov39.ru/?page_id=162.

Рецензенты:

Сибирская Е.В., д.э.н., профессор, заведующая кафедрой товароведения, сервиса и торговой инфраструктуры, ФГБОУ ВПО «Орловский государственный университет», г. Орёл;

Ляпина И.Р., д.э.н., доцент, заведующая кафедрой профессионального обучения и бизнеса, ФГБОУ ВПО «Орловский государственный университет», г. Орёл.

Работа поступила в редакцию 19.02.2013.