

Заключение ИСЭРТ РАН
на проект Стратегии социально-экономического развития
Вологодской области на период до 2030 года

1. Общие положения.

Стратегия социально-экономического развития Вологодской области до 2030 года – важнейший документ стратегического планирования, который является основой для разработки государственных программ региона, а также схемы территориального планирования. В нем содержатся четкие ответы для бизнеса, населения, органов власти, потенциальных инвесторов о приоритетных направлениях развития области на долгосрочную перспективу. В связи с этим подготовка проекта Стратегии и организация его широкого общественного обсуждения являются весьма важным и своевременным шагом органов власти.

2. Краткое содержание представленных материалов.

Развитие Вологодской области до 2030 года планируется осуществлять в рамках трех приоритетных направлений: «формирование пространства для жизни», «формирование пространства для развития», «управление единством пространств». По каждому направлению на основе анализа текущего состояния определены конкурентные преимущества, цели, задачи и ориентиры развития социальной сферы и экономики на долгосрочную перспективу. Отличительной особенностью документа является то, что он опирается на принципы проектного подхода. В результате ожидается, что к 2030 г. в области будут созданы условия для сохранения демографического потенциала и накопления человеческого капитала за счет конкурентоспособной экономики и формирования пространственного развития.

3. Замечания и предложения.

В целом, по мнению сотрудников Института, большинство разделов стратегии написано логично. Последовательно представлены конкурентные преимущества, ключевые проблемы, цели, задачи, направления и показатели развития отраслей (сфер). При этом, как правило, наблюдается соответствие между этими блоками.

Проблемное поле в основном определено с использованием комплексного подхода.

В целом поддерживая проект Стратегии, считаем необходимым обратить внимание разработчиков на следующие недостатки, часть из которых носят дискуссионный характер и требуют дополнительного обсуждения.

Во-первых, **в представленном проекте Стратегии не сформулирована главная миссия**, которая представляет собой констатацию стратегического видения Вологодской области 2030 года. Вместе с тем опыт разработки стратегических документов показал, что принципиально важное значение имеют четкое и отвечающее реалиям формулирование главной миссии и определение основных стратегических целей. Например, миссией Новосибирской области является «превращение в главный инновационный центр на Востоке России, отвечающий вызовам XXI века и в один из наиболее комфортных для проживания, труда и отдыха регионов страны»¹.

Во-вторых, **в тексте проекта не представлен образ будущего и сценарные варианты развития региона**. Образ будущего – центральный элемент стратегии, то желаемое состояние региона в 2030 г., на движение к которому «заточены» цель, задачи стратегии, направления их реализации, мероприятия и ресурсы. Следует подчеркнуть, что это желаемое состояние 2030 г., а не 2015 г. Сейчас содержание стратегии «приземленное», нацелено на решение текущих проблем. Следовательно, с каждым последующим годом регион будет все больше и больше «оставаться в прошлом». Нужно также иметь в виду, что образ будущего – это важнейший элемент маркетинга террито-

¹ Источник: Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. – С. 312.

рии. Ставя перед собой амбициозную цель существенного увеличения численности населения, необходимо создать образ будущего, привлекательный как для местных жителей, так и для приезжих. Нужно сделать так, чтобы людям в регионе хотелось жить, работать, развивать и реализовывать свой потенциал, строить будущее свое и своих детей, а не перманентно бороться с трудностями и решать проблемы. Для этого нужно масштабное разворачивание новейших производств, эффективная инфраструктура, современная социально-культурная сфера и т.д.

В третьих, **из текста документа пока не просматривается целостное понимание происходящих в регионе процессов.** Так, например, основным целевым ориентиром реализации Стратегии является увеличение численности населения области к 2030 г. за счет естественного и миграционного движения. Безусловно, чем больше жителей на территории, тем более она освоена, шире экономическая база, а соответственно и возможности для развития. Однако это оправдано в том случае, если имеются комфортные условия для жизни, работы и отдыха. В то же время из текста стратегии непонятно, предполагается ли создание новых рабочих мест (в т.ч. высокопроизводительных с высоким уровнем оплаты труда). Следовательно, неясно, где будет занято дополнительное количество трудоспособного населения. Данная проблема особенно обостряется в связи с оптимизационными процессами в бюджетной сфере.

В четвертых, **большинство обозначенных ориентиров развития отраслей, поставленных задач являются недостаточно амбициозными.** Складывается ощущение инерционного характера процессов в ближайшие 15 лет. Например, энергоемкость ВРП планируется снизить всего на 1,9 п.п., долю продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВРП – увеличить с 23 до 30%.

Вместе с тем к концу прогнозного периода завершится очередной длинный цикл Н.Д. Кондратьева². А следовательно, стоит ожидать качественных изменений в технологиях, смену технологических укладов. Это в свою очередь, несомненно, отразится в развитии всех сфер жизни общества.

В пятых, **требуется корректировка перечня «конкурентных преимуществ» региона** в экономике и социальной сфере. Во многих случаях в данном разделе указаны не уникальные характеристики области, а те, которые характерны для большинства субъектов Российской Федерации. Например, в п. 1.3.1 отмечается, что конкурентным преимуществом региона в сфере охраны здоровья населения и активного долголетия является «реализация мероприятий, направленных на формирование здорового образа жизни населения». Однако чем они принципиально отличаются от таковых в других регионах страны неясно. При этом непонятно и то, как планируется использовать эти преимущества для повышения эффективности реализации имеющегося потенциала и снижения остроты внешних и внутренних угроз (вызовов) развития. Какой эффект от уникальных особенностей области будет получен к 2030 году?

В шестых, **в документе не представлены четкие аргументы (результаты комплексного сравнительного анализа статистических и ведомственных данных, социологических измерений) при описании проблем развития отраслей (сфер)**. Это снижает обоснованность сделанных выводов, а как следствие, и поставленных задач по максимальному использованию конкурентных преимуществ и минимизации влияния негативных факторов. Например, при характеристике ключевых проблем в сфере эффектив-

² Длинные волны (циклы) Н.Д. Кондратьева – долговременные тенденции циклического развития экономики, продолжающиеся 40-60 лет. В соответствии с положениями данной теории, динамику развития экономики определяет технический прогресс, который накапливает качественные изменения в производстве. Это приводит к революционным преобразованиям в производительных силах. Реализация научно-технических достижений достигается новыми крупными капиталовложениями в науку и технику. Переход к новому циклу создает условия значительного экономического роста. Параллельно наблюдаются изменения в рабочей силе. Ее воспроизводство происходит на новом уровне знаний и квалификации. Развивается система образования. В результате происходят изменения в управлении производством. «Отмирают» отжившие методы хозяйствования, внедряются новые.

ного трудоустройства и оплаты труда (п. 2.17.2) не приводится ни одного факта, подтверждающего их достоверность.

В седьмых, **целесообразно уточнить формулировки целей развития отраслей** (целевого видения). Полагаем, что они должны быть четкими, достижимыми, конкретными (а не широкими). Так, согласно действующей редакции п. 2.6, Вологодская область к 2030 году должна стать регионом, «входящим в число лидеров по производству продукции агропромышленного комплекса, имеющим эффективную и высокотехнологическую производственную базу и развитую инфраструктуру». На наш взгляд, следует уточнить, на каком рынке область будет занимать лидирующие позиции: на мировом, федеральном, в СЗФО. Как при этом будут выполняться требования Доктрины продовольственной безопасности? В ином случае может сложиться ситуация, при которой стратегические документы окажутся нерабочими, так же как и государственные программы³.

В восьмых, считаем важным и необходимым в каждом разделе **обратить внимание на внутрирегиональные особенности развития отраслей (сфер), особенно в разрезе городской и сельской местности**. Это позволит лучше обосновать выбор форм, методов и инструментов управления ими.

В девятых, полагаем целесообразным в приоритете «Управление единством пространств» **четко указать, какие центры будут составлять территориальный каркас области в ближайшие 15 лет**. В тексте п. 3.1 Проекта Стратегии неоднократно говорится о «коридорах развития», «каркасе точек роста», «макрорегионах», «зонах устойчивого социально-экономического развития». Однако подробная информация об этих объектах пространственного развития области отсутствует.

³ По результатам аудита 40 государственных программ РФ, проведенного Счетной палатой, установлено, что пока они не стали инструментом надлежащего бюджетного планирования. Цели многих госпрограмм абсолютно неконкретны, содержат нечеткие формулировки и недостаточно согласованы с задачами. Типичны ситуации, когда достижение цели не обеспечивается ни одной из задач или задача не направлена на достижение ни одной из целей.

Источник: Доклад Председателя Счетной палаты Российской Федерации, Председателя Совета КСО при Счетной палате Т.А. Голиковой на совместном заседании Президиума и Совета КСО при Счетной палате на тему: «Аудит государственных программ Российской Федерации». Режим доступа: <http://audit.gov.ru/structure/golikova-tatyana-alekseevna/speeches/25119/>

В десятых, **отдельные стратегические направления, на наш взгляд, являются необоснованными и противоречат здравому смыслу.** Например, неясно, зачем создавать медицинский факультет на базе Череповецкого государственного университета (см. п. 1.3.6), в то время как и кадры и материально-техническая база для этого уже имеется в г. Вологде.

В одиннадцатых, полагаем целесообразным **включить в структуру Стратегии раздел «Глоссарий» или дать соответствующие пояснения к специальным терминам** (например, «финансово неустойчивое муниципальное образование», «единая социальная сеть государственных служащих», «стратегирование территориальной организации муниципальных образований»). Требуется пояснить и то, каким образом будут определяться значения специфических показателей (например, стоимостной объем продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей)⁴. В этом случае документ будет понятен каждому читателю.

В двенадцатых, **в Стратегии не определены сроки и этапы ее реализации.** В то же время в соответствии с п. 3 ст. 32 федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» данная информация обязательно должна содержаться в документах подобного рода.

В тринадцатых, поскольку Стратегия строится на принципах проектного подхода, **необходимо четко отразить показатели эффективности стратегических проектов.**

В четырнадцатых, чтобы исключить дублирование и более четко выделить конкурентные преимущества, проблемы и задачи, **информацию в некоторых разделах можно объединить.** Конкретные предложения представлены в заключениях по каждому разделу (прилагаются).

⁴ На наш взгляд, при определении данного показателя целесообразно опираться на подходы Евростата, ОЭСР, Н. Grupp (представлены в приложении).

4. Выводы и предложения.

Исходя из вышеизложенного считаем, что Проект Стратегии представляет собой материал для первичного обсуждения с привлечением представителей бизнес-сообщества, общественных и научных организаций.

Надеемся, что устранение отмеченных в экспертных заключениях недостатков и учет пожеланий позволит повысить качество Стратегии.

Полагаем необходимым доработанный вариант Стратегии направить для внешней экспертизы ведущим российским ученым-экономистам – д.э.н., проф. С.С. Губанову; академику РАН В.М. Полтеровичу; д.э.н., проф. В.Л. Квинту; академику РАН А.Д. Никипелову; член-кор. РАН Р.С. Гринбергу; академику РАН В.В. Кулешову.