

УДК 338.242.44

DOI: 10.17223/19988648/37/14

Н.А. Мамедова, Ю.А. Сизанова

ОЦЕНКА РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ ДО 2020 г. И НА ПЕРИОД ДО 2025 г.

В статье представлены направления актуализации Стратегии социально-экономического развития Мурманской области до 2020 г. и на период до 2025 г. (далее – Стратегия). Для того чтобы определить направления, был проведен ряд исследовательских мероприятий. Были подвергнуты анализу документы стратегического планирования в их первоначальной версии и после корректировки. Также были изучены данные отчета о результатах реализации Стратегии за 2014 г., сопоставлены результаты реализации Стратегии с основными социально-экономическими показателями субъекта РФ в отчетный период (2013–2015 гг.) и прогнозными значениями, указанными в Плане реализации стратегии Мурманской области до 2025 г.

Для формирования комплексного представления о результатах Стратегии по первому этапу были проанализированы данные отчета о реализации Плана за 2014 г. и внесенные изменения, актуализирующие ее содержание на основе тенденций социально-экономического развития области. С учетом проблематики развития области на основе данных сопоставления главных социально-экономических показателей и обновленных прогнозных данных до 2025 г. были определены направления для актуализации Стратегии и повышения качества разработки документов стратегического планирования.

Ключевые слова: стратегия социально-экономического развития субъекта РФ, программно-целевое управление, Мурманская область, государственные программы, оценка результативности реализации стратегии, оценка эффективности реализации стратегии.

Введение. Стратегия социально-экономического развития Мурманской области до 2025 г. является базовым документом стратегического развития субъекта РФ (постановление Правительства Мурманской области от 25.12.2013 № 768-ПП/20), в соответствии с которой принят План мероприятия по реализации Стратегии (далее – План) (постановлением Правительства Мурманской области от 27.02.2014 № 90-ПП/3). По результатам подведения итогов реализации Плана за 2014 г. и предложений исполнительных органов государственной власти в План были внесены изменения в редакции постановления Правительства Мурманской области от 12.10.2015 № 439-ПП. Актуализация Плана не потребовала выделения дополнительных объемов финансирования за счет средств областного бюджета, вместе с тем в Плане была проведена корректировка перечня мероприятий и фактических и плановых показателей социально-экономического развития области. По результатам межведомственной работы и предложений общественных некоммерческих организаций (в рамках цикла мероприятий общественного контроля) были уточнены наименования, сроки выполнения, ожидаемые результаты реализации мероприятий Плана. Таким образом, теоретическую основу проведенного исследования составили актуализированные документы стратегического

планирования, данные отчета об исполнении Плана за 2014 г., а также открытые данные об основных социально-экономических показателях области¹.

Стратегия является документом долгосрочного планирования социально-экономического развития области, очевидно, что она должна отражать текущие и перспективные задачи развития [1. С. 101–102]. То есть формулирование стратегических направлений при разработке (актуализации) документа должно происходить в контексте установленной совокупности задач и приоритетов, источником которых, в свою очередь, является осознание проблематики развития области [2. С. 6–8]. Реализация мероприятий по всем стратегическим направлениям ориентирована на достижение конечной цели [3. С. 105–106].

В качестве такой цели Стратегия Мурманской области определяет обеспечение высокого качества жизни населения. Для ее достижения обозначены четыре стратегических направления: «Развитие человеческого капитала», «Обеспечение комфортной и безопасной среды проживания населения региона», «Обеспечение устойчивого экономического роста», «Повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления». В рамках каждого из стратегических направлений определены комплексы мероприятий и целевые показатели социально-экономического развития области.

Для того чтобы оценить результативность Плана в рамках проведенного исследования, были решены следующие задачи:

1. Систематизировать и проанализировать данные по основным показателям социально-экономического развития Мурманской области за период с 2010 по 2012 г. Решение этой задачи позволило выявить проблематику социально-экономического развития области, обусловившую содержание Стратегии.

2. Сопоставить полученные данные, характеризующие социально-экономическую ситуацию в области, со стратегическими направлениями и мероприятиями, обозначенными в Стратегии. Результатом стало обоснованное суждение о достаточной степени отражения в Стратегии проблематики развития области.

3. Проанализировать данные отчета о реализации Плана за 2014 г. и внесенные изменения в Стратегию. В итоге получено комплексное представление о промежуточных результатах реализации Плана и изменениях стратегического планирования с учетом тенденций социально-экономического развития области.

4. Систематизировать и проанализировать данные по основным показателям социально-экономического развития Мурманской области за период с 2013 по 2015 г. Решение этой задачи позволило выявить проблематику социально-экономического развития области с учетом результатов реализации Плана.

5. Выявить направления для актуализации Стратегии с учетом текущей и прогнозируемой социально-экономической ситуации в области. Решение

¹ Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации / Госкомстат. [М.], 2015. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/region/subject.pdf (дата обращения: 20.04.2016).

данной задачи определило направления для повышения качества стратегического планирования.

Материал и методы исследования. С точки зрения методологии применения программно-целевого подхода к стратегическому планированию в рамках стратегических направлений должны быть выделены задачи, реализуемые посредством комплексов мероприятий и характеризующиеся определенными целевыми показателями социально-экономического развития [4. С. 28–32]. При этом каждому мероприятию должен соответствовать один или несколько целевых показателей, снабженных индикаторами, которые позволяют измерить значение каждого показателя [5. С. 31]. Стратегия в том виде, в котором она была принята первоначально, включала в себя два приложения – перечень проектов развития и перечень показателей по задачам социально-экономического развития. При этом перечень проектов развития не был соотнесен с задачами Стратегии, проекты были разделены исключительно по отраслевому принципу и связи с задачами и стратегическими направлениями не имели.

Актуализация Плана в 2015 г. несколько улучшила ситуацию – теперь комплексы мероприятий и совокупность целевых показателей распределены в соответствии с задачами каждого из стратегических направлений. Таким образом, сопоставить результаты реализации мероприятий с задачей стало возможным, равно и как сопоставить плановые и фактические значения целевых показателей с тем, чтобы оценить результат выполнения задачи. Однако комплексы мероприятий и целевые показатели между собой никакого сопоставления не имеют, оценить результативность и социально-экономический эффект от реализации каждого из мероприятий при таком подходе не представляется возможным.

Достижение основной цели Стратегии характеризуется рядом целевых показателей, значения которых позволяют определить уровень качества жизни населения области (табл. 1).

Обращает на себя внимание тот факт, что прогнозные значения показателей имеют тенденцию к улучшению на фоне постоянного снижения численности населения, из-за чего планируемый положительный эффект отчасти становится погрешностью в расчетах показателей, определяемых пропорционально численности населения.

Говоря о показателе численности населения, следует отметить, что снижение его значения наблюдается давно, для примера, в 2001 г. численность населения области составляла 922,9 тыс. чел., к 2015 г. значение снизилось до 766,3 тыс. чел., при этом за 15 лет данная тенденция не изменялась. Динамика оттока населения за 15 лет составила 17%. Стратегия содержит прогнозные значения по показателям, которые демонстрируют его стабилизацию к 2020 г. и определенный рост к 2025 г. При том что План не содержит задач и мероприятий, которые могут быть интерпретированы как рычаги прямого воздействия на динамику численности населения, остается предполагать, что увеличение значения показателя планируется достичь за счет мероприятий, увеличивающих привлекательность проживания путем повышения качества жизни населения.

Таблица 1. Целевые показатели социально-экономического развития Мурманской области по состоянию на 2012 г.

Показатели	Единица измерения	Отчет	Прогноз		
		2012	2016	2020	2025
Валовой региональный продукт на душу населения	тыс. руб.	350	493	982	2018
Индекс производительности труда	% к 2012 г.	–	116,7	187,3	в 3,5 раза
Доля населения, имеющего денежные доходы ниже величины прожиточного минимума, в общей численности населения	%	11,7	11,7	10,8	9,5
Соотношение доходов 10 % наиболее обеспеченного и 10 % наименее обеспеченного населения (региональный децильный коэффициент)	раз	13,6	12,9	10,6	6,5
Реальные располагаемые денежные доходы населения	% к 2012 г.	–	117,2	144,5	в 2,4 раза
Уровень общей безработицы	%	7,7	6,5	5,1	4,5
Доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств	%	23	32	50	50
Численность населения (среднегодовая)	тыс. чел.	784,2	750,8	734,8	736,9

Источник: Приложение 2 к Стратегии социально-экономического развития Мурманской области до 2025 г.

По итогам отчета о реализации Плана за 2014 г. были внесены изменения в перечень мероприятий, показателей и проектов реализации Плана, основная цель и стратегические направления остались неизменными. Корректировка прогноза на 2016 г. отражена в табл. 2, ухудшение (улучшение) прогнозных значений показано стрелками.

По данным таблицы видно, что прогнозные значения существенно изменились, в основном в сторону ухудшения. Показатель «реальные располагаемые денежные доходы населения» изменен на показатель «темпы роста реальных располагаемых денежных доходов населения к предыдущему году». Интересен прогноз роста валового регионального продукта. Природа его прироста неясна, прямой зависимости между результатами реализации мероприятий Стратегии и показателями социально-экономического развития в период с 2013 по 2015 г. определить не удалось, в отчете о реализации Плана за 2014 г. обоснование прироста не приведено. Ни динамика индекса промышленного производства (с учетом структуры ВРП по видам деятельности), ни динамика финансового результата деятельности организаций, ни динамика внутреннего потребления в области (как косвенные показатели, опреде-

Таблица 2. Целевые показатели социально-экономического развития Мурманской области по состоянию на 2015 г.

Показатели	Единица измерения	Отчет				Прогноз		
		2012	2013	2014	2015	2016	2020	2025
Валовой региональный продукт на душу населения	тыс. руб.	362,0	396,4	432,4	490,0	518,7 ↑	694,3	1357,0
Индекс производительности труда	% к 2012 г.	100,0	101,7	104,2	105,0	105,5 ↓	113,4	124,0
Доля населения, имеющего денежные доходы ниже величины прожиточного минимума, в общей численности населения	%	11,1	10,8	10,9	13,5	12,8 ↓	10,0	9,5
Соотношение доходов 10% наиболее обеспеченного и 10% наименее обеспеченного населения (региональный децильный коэффициент)	раз	13,9	14,0	12,4	13,2	12,9	10,6	6,5
Темп роста реальных располагаемых денежных доходов населения к предыдущему году, %	%	106,2	105,3	94,9	91,4	97,9	105,0	105,0
Уровень общей безработицы	%	7,7	7,2	6,7	7,8	7,1 ↓	6,5	4,5
Доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств	%	22,0	22,0	22,0	22,5	25,0 ↓	35,0	50,0
Численность населения (среднегодовая)	тыс. чел.	784,2	775,7	768,7	764,5	761,0 ↑	749,0	736,9

Источник: План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Мурманской области до 2020 года и на период до 2025 г.

ляющие ВРП) не могут подтвердить прогноз показателя на 2016 г. Еще один интересный показатель – численность населения в области. В новой редакции

Плана можно наблюдать улучшение прогнозного значения показателя на 2016 г., при этом прогноз значений на 2020 и 2025 гг. уже не предусматривает ни стабилизацию показателя оттока населения, ни его прирост. Корректировка Плана также не предусматривает включение мероприятий, направленных на прирост численности населения.

Для реализации Стратегии область выбрала в качестве целевого сценария траекторию опережающего развития, что должно создать реальные предпосылки для становления Мурманской области центром Арктической зоны РФ к 2025 г. На первом этапе реализации Стратегии (2014–2016 гг.), в отношении которого мы уже можем оценить результативность мероприятий, приоритет был отдан устранению инфраструктурных и институциональных ограничений, созданию условий для комплексного устойчивого социально-экономического развития Мурманской области. Вместе с тем установленные Планом сроки реализации проектов развития (Приложение 1 к Стратегии) не предполагают этого. Большинство проектов планируется реализовать уже по истечении первого этапа, и только некоторые проекты могут быть завершены, поскольку имеют краткосрочный характер (модернизация, реконструкция объектов) или длящийся характер реализации (по ним реализация продолжалась еще до принятия Стратегии).

Приоритетами второго этапа являются рационализация и диверсификация использования арктических пространств и ресурсов посредством реализации межведомственных, межрегиональных и международных проектов. Поскольку реализацией проектов по этому кластеру занимаются такие организации, как ОАО «НОВАТЭК», ОАО «Газпром», ОАО «НК «Роснефть», то в задачи области входит только организация и сопровождение проектов государственно-частного партнерства (ГЧП), координируемых Минпромышленности МО и НП «Ассоциация «Мурманшельф». Создание инновационного кластера арктических технологий является весьма специфическим направлением, более ориентированным на развитие национальных компаний, нежели предприятий области. И чтобы определить, насколько его результаты повлияют на социально-экономическую ситуацию в области, необходимо оценивать условия договоров ГЧП в инвестиционном и постинвестиционном периодах. Данная информация в отчете о реализации Плана за 2014 г. не представлена.

Результаты исследования. Анализ структуры, содержания документов стратегического планирования, оценка результатов реализации Стратегии привели к выводу о наличии ряда недостатков методологического и содержательного характера. Выявлено, что в первоначальном виде принятая Стратегия не содержала привязки проектов развития к мероприятиям Стратегии, не были указаны целевые показатели и их индикаторы, которые могли бы связать результативность проекта с результативностью комплекса мероприятий и задач Стратегии.

После корректировки плана комплексы мероприятий и целевые показатели были распределены по задачам стратегических направлений, но связи между мероприятиями и целевыми показателями Стратегия не отражает. Соответственно был сделан вывод, что оценить результативность и социально-экономический эффект от реализации каждого из мероприятий при таком подходе не представляется возможным.

Часть мероприятий Плана соотнесена с государственными или федеральными целевыми программами. Тогда в этих программах данные мероприятия, скорее всего, снабжены целевыми показателями, но оценить их результативность для Стратегии можно только на основании оценки результативности каждой из программ. При этом следует учитывать, что мероприятие, указанное в Стратегии, может быть самостоятельным мероприятием программы, частью мероприятия, а может составлять ядро цели программы.

Получается, мы можем диагностировать выполнение задачи Стратегии, если целевые показатели полностью достигнуты и мероприятия полностью реализованы. Но если результативность будет менее 100% (что и показал отчет о реализации Плана за 2014 г.), то выявить факторы, в результате которых социально-экономический эффект оказался ниже прогнозируемого, можно будет лишь с невысокой степенью определенности. В результате мы получим очередной отчет о реализации Плана с той же степенью прозрачности, что и предыдущий за 2014 г., и работа по корректировке Плана будет серьезно осложнена.

Очевидны методологические ошибки, допущенные при разработке и корректировке документов стратегического планирования. Они не позволяют определить социально-экономический эффект проводимых мероприятий. И они же ограничивают оценку результативности диагностикой выполнения задач по принципу «да/нет» без возможности факторной оценки. В контексте определения результативности и эффективности реализации мероприятий Стратегии было сделано предположение о том, что неверно автоматически учитывать в результативности Плана результативность проектов по созданию и развитию технологического кластера обеспечения шельфовой добычи в Арктике без определения социально-экономического эффекта этих проектов при расчете показателей развития области. Таким образом, оценка достижимости основной цели Стратегии нуждается в формализации и дополнительном структурировании данных стратегического планирования.

К недостаткам содержательного характера относится отсутствие необходимой проработки вопросов индикативного планирования – соотношения этапов реализации Стратегии с результатами реализации комплексов мероприятий, предусмотренных Планом. Исходя из анализа положений Стратегии и сопоставления ее с Планом, определено, что, не имея объективных оснований для решения задачи первого этапа Стратегии по снятию инфраструктурных и институциональных ограничений, область переходит ко второму этапу реализации Стратегии – освоению инновационной траектории устойчивого комплексного социально-экономического развития (2017–2020 гг.). При этом приоритет второго этапа имеет больший масштаб, нежели в традиционно понимаемом контексте развития субъекта РФ. Следует также выделить то, что перечень мероприятий, тематически соответствующих приоритету второго этапа, достаточно небольшой в общем числе мероприятий, распределенных по стратегическим направлениям. Это говорит о формальном подходе к определению приоритетов стратегического развития и установлению их связи с комплексами мероприятий Стратегии.

Относительно недостатков содержательного характера было также определено следующее. Постановка основной цели Стратегии – обеспечение вы-

сокого качества жизни – делает приоритетными задачи, связанные с повышением уровня привлекательности жизни в области, игнорируя такой фактор, как постоянный отток населения в течение 15 лет. С учетом того, что динамика такого показателя, как численность населения, наглядно отражает истинные предпочтения людей и объективные факторы развития субъекта РФ, возникает вопрос: почему Стратегия называет данный показатель косвенной характеристикой качества жизни и не содержит конкретных мероприятий, направленных на преломление негативной тенденции? В результате прогнозные значения относительных показателей (показателей, рассчитываемых на душу населения или по отношению к общей численности населения) выглядят более привлекательно при сохранении негативной тенденции по показателю численности населения.

Заключение. Решение проблем, связанных с внедрением методологических подходов программно-целевого управления и формированием механизма реализации целей развития конкретного региона, в современных условиях имеет не только теоретическую, но и практическую значимость. Особую ценность приобретают организационно-методические инструменты, направленные на управление разработкой, реализацией и корректировкой документов стратегического планирования в субъекте РФ. Те замечания, которые были сделаны по результатам анализа Стратегии Мурманской области, Плана и отчета о реализации плана, документов прогноза, программных документов, характерны и для других субъектов РФ. Таким образом, наиболее часто выявляемые замечания касаются следующего:

1. Определение этапов реализации Стратегии без привязки ко времени завершения мероприятий отдельного этапа и возникновения синергетического эффекта, когда реализуемые мероприятия обеспечат переход на качественно новый уровень состояния процесса, удовлетворения потребности. С другой стороны, определение стратегических приоритетов должно соответствовать наполнению и контексту мероприятий Стратегии, подчиняя все действия единому вектору движения.

2. Стратегические направления и мероприятия Стратегии не вполне соответствуют проблематике социально-экономической ситуации в субъекте РФ. Таким образом, возникающий положительный эффект от реализации Стратегии может быть квалифицирован не как результат направленного управленческого воздействия, а как результат изменения показателей социально-экономического развития, меры по достижению целевых значений по которым не подкреплены конкретными мероприятиями Стратегии.

3. Между документами стратегического планирования (стратегия, план, отчет) отсутствует преемственность и сопоставимость по таким принципам, как принцип однородности, принцип дробления, принцип «матрешки». Например, когда при заполнении цепочки «задача – мероприятия – целевые показатели – индикаторы с целевым значением показателя» между отдельными звеньями связь отсутствует. В результате реализуемые в рамках Стратегии мероприятия сложно привязать к возникшему социально-экономическому эффекту, потому что между ними не установлена причинно-следственная связь. И если результат получен, то его автоматически приписывают резуль-

тативности Стратегии, не соотнося его с возникшим (отсутствующим) социально-экономическим эффектом.

Представляется, что развитию организационно-методического инструментария в сфере стратегического планирования социально-экономического развития субъекта РФ должно быть уделено должное внимание, поскольку без необходимой настройки такого инструментария разрыв между целеполаганием, достижением целей и контролем их достижения будет непреодолим.

Литература

1. Лисицын А.Г. Совершенствование социально-экономической политики региона: дис. ... канд. экон. наук, Тамбов, 2009.
2. Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление. М.: ИНФРА-М, 2002.
3. Блинов А.О. Внедрение системы управления по целям в российских условиях // Проблемы теории и практики управления. 2004. № 1. С. 105–106.
4. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: УРСС, 1997. 372 с.
5. Литвиненко И.Л. Формирование программ социально-экономического развития региона в условиях транснационализации: дис. ... канд. экон. наук. Ростов н/Д, 2009.

¹ Mamedova N.A., ² Sizanova J.A.

¹ Russian University of Economics named after G.V. Plekhanov, Moscow, associate professor of Public administration and municipal management (Moscow, Russia). E-mail: nmamedova@bk.ru

² Russian University of Economics named after G.V. Plekhanov, Moscow, bachelor as «Public administration and municipal management» (Moscow, Russia). E-mail: uliya.sizanova@mail.ru

EVALUATION OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT IMPLEMENTATION OF MURMANSK REGION UNTIL 2020 AND FOR THE PERIOD UP TO 2025

Keywords: social and economic development strategy of the Russian federal subject, accountability management, Murmansk region, government programs, the strategy implementation evaluation, the strategy effectiveness evaluation.

The article presents actualization directions of the socio-economic development strategy of the Murmansk region till 2020 and for the period of 2025. (Further - the Strategy). For the directions determination a number of research activities were held. Strategic planning documents were subjected to analysis in their original and corrected versions. Also, the implementation of the Strategy report for 2014 had been studied. Implementation of the Strategy results including the main socio-economic indicators of the Russian Federation subject during the reporting period (2013-2015) were compared with predicted values specified in the Implementation Strategy Plan of the Murmansk region till 2025.

To identify socio-economic development problems of Murmansk region data, based on the main indicators of socio-economic development for the period from 2010 to 2012 were systematized and analyzed. Moreover, the problematics of strategic development priorities of the region were compared with ones predicted in the Strategy. Taking into account the obtained summary data characterizing the socio-economic situation, was carried out its comparison with the Strategy measures to identify the degree of problems reflection. To form the general concept of the Strategy results for the first phase have been analyzed the implementation of the Plan for 2014 data and the changes, supplementing its content with the socio-economic development trends of the region. With due consideration of the region development problematics based on the comparison of the main socio-economic indicators data and the updated up to 2025 forecast data directions were identified for updating the Strategy and improving the quality of the strategic planning documents development.

References

1. Lisitsyn A.G., Sovershenstvovaniye sotsialno-ekonomicheskoy politiki regiona: dissertatsiya na soiskaniye uchenoy stepeni kandidata ekonomicheskikh nauk, Tambov, 2009, pp. 101-102
2. Rayzberg B.A., Lobko A.G., Programmno-tselevoye planirovaniye i upravleniye. Moscow.: INFRA-M, 2002, pp. 6-8
3. Blinov A.O., Vnedreniye sistemy upravleniya po tselyam v rossiyskikh usloviyakh // Problemy teorii i praktiki upravleniya. 2004. № 1, pp. 105-106.
4. Leksin V.N., Shvetsov A.N., Gosudarstvo i regiony. Teoriya i praktika gosudarstvennogo regulirovaniya territorialnogo razvitiya. Moscow.: URSS, 1997, pp. 28-32
5. Litvinenko I.L., Formirovaniye programm sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regiona v usloviyakh transnatsionalizatsii: Rostov-on-Don, 2009, pp. 31.

Mamedova N.A., Sizanova Y.A. Otsenka realizatsii strategii sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya Murmanskoy oblasti do 2020 goda i na period do 2025 [Evaluation of socio-economic development implementation of Murmansk region until 2020 and for the period up to 2025]. Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika – Tomsk State University Journal of Economics, 2017, no 37, pp. 196-205.